

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

Miia Grönberg

HARKINNAN KÄYTTÖ TOIMEENTULOTUEN PÄÄTÖKSENTEOSSA
Oikeussosiologinen tutkimus harkinnan käytön merkityksistä toimeentulotuen päätök-
senteossa

Pro gradu -tutkielma
Julkisoikeus
Kesäkuu 2018

GRÖNBERG, MIIA: Harkinnan käyttö toimeentulotuen päätöksenteossa. Oikeussosiologinen tutkimus harkinnan käytön merkityksistä toimeentulotuen päätöksenteossa.

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus XV + 136 sivua + 2 liitesivua

Ohjaaja: Raija Huhtanen

Kesäkuu 2018

Tutkielman aiheena on harkinnan käyttö ja sen merkitykset toimeentulotuen päätöksenteossa. Tutkielma on empiirinen oikeussosiologinen tutkimus. Ymmärrys oikeudesta ja harkintavallasta on laaja ja tutkielma sijoittuu oikeustieteen ja yhteiskuntatieteen rajapinnoille. Aineistona ovat yhdeksän toimeentulotuen päätöksiä tekevän sosiaalityöntekijän ja sosiaalihoajaan haastattelut. Aineisto on kerätty kolmesta eri kokoisesta kunnasta eri puolilta Suomea aikuissosiaalityön ja lastensuojelun palveluista sekä perhepalveluista. Haastattelut on toteutettu teemahaastatteluina.

Tutkielman tavoitteena on saattaa oikeus- ja yhteiskuntatieteelliset käsitykset toimeentulotuen harkinnasta samaan tutkimukseen, konkretisoida toimeentulotuen päätöksenteon harkinnan käytön erilaisia merkityksiä sekä sanoittaa harkintavallan ilmiötä. Erityisessä tarkastelussa ovat harkinnan käytön merkitykset perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen näkökulmasta. Painopiste on päätöksentekijän eli lain soveltajan näkökulmassa ja lähestymistapa on käytännöllinen. Teoreettisessa viitekehityksessä tuodaan esille erilaiset harkintavallan käsitteellistämistavat sekä olennaiset päätöksentekoon vaikuttavat reunaehdot.

Empiirisen aineiston analyysimenetelmänä on käytetty sisällönanalyysia, jonka avulla aineistosta on muodostettu erilaisia luokkia. Harkinnan käytön merkityksiä on tarkasteltu ensin harkinnan käytön keinojen avulla, joista muodostui neljä pääluokkaa: *Ehkäisevät ja ylläpitävät keinot*, *Tukevat ja eteenpäin vievät keinot*, *Kontrolloivat keinot* ja *Työn organisointiin sitoutuvat keinot*. Erilaisilla harkinnan käytön keinoilla toteutetaan erilaisia tavoitteita kuten ylläpidetään asiakkaan tilannetta, puretaan vaikea tilanne tai mahdollistetaan erilaisia asioita. Merkitykset muodostuvat olennaisiksi ja moninaisiksi yksilön, yhteiskunnan, sosiaalihuollon ammattilaisten ja oikeudellisten näkökohtien kannalta. Puolestaan harkinnan puutteiden seurauksista on muodostettu kaksi pääluokkaa: *Sosiaalityön luonnetta koskevat seuraukset* ja *Yksilöä ja yhteiskuntaa koskevat seuraukset*, jolla on edelleen kolme yläluokkaa: *Syrjäytymisen kasvu*, *Eriarvoisuuden kasvu* ja *Kriisiytymisen lisääntyminen*. Seuraukset ilmenivät harkinnan puutteisiin kietoutuvia uhkakuvia ja ongelmia.

Seuraavaksi merkityksiä on tarkasteltu erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Tulosten perusteella toimeentulotuen harkinnan käytöllä ei turvata ainoastaan perustuslain (731/1999) 19.1 §:n mukaista välttämätöntä toimeentuloa ja ihmisarvoisen elämän edellytyksiä, vaan myös aktiivisesti muita perus- ja ihmisoikeuksia keskeisimpinä oikeus asuntoon ja yhdenvertaisuuteen suhteessa muihin kansalaisiin. Yhteiskunnalla ja etenkin sosiaalihuollolla nähdään olevan vastuuta yksilön perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta, mutta vastuunjako Kelan ja kunnan välillä ei ole yksiselitteinen. Lisäksi perus- ja ihmisoikeuksilla on harkinnan käyttöä rajoittavia vaikutuksia.

Tutkimustulokset osoittavat toimeentulotuen päätöksenteon harkinnan käytön määrittyvän tärkeäksi ja asiakkaan tilanteeseen sidonnaiseksi. Silti myös harkinnan käytön rajoitteita ja merkitystä vähentäviä tekijöitä tunnistettiin näistä korostuneimpana asiakkaan omat toimet.

Avainsanat: Toimeentulotuki, harkintavalta, oikeussosiologia, perus- ja ihmisoikeudet

SISÄLLYS

LÄHTEET	V
LYHENTEET	XV
1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimuksen kohde ja tavoitteet	1
1.2 Oikeussosiologia metodologisena lähtökohtana	3
1.3 Toimeentulotuen tutkimisen lähtökohdat	8
1.3.1 Toimeentulotuen päätöksenteko tutkimusaiheena	8
1.3.2 Yhteiskunnalliset taustatekijät	12
1.3.3 Kela-siirto ja sen taustatekijät	15
2 HARKINTAVALTA	19
2.1 Harkintavalta oikeudellisena käsitteenä ja ilmiönä	19
2.2 Harkintavalta yhteiskuntatieteellisenä käsitteenä ja ilmiönä	23
3 HARKINNAN KÄYTÖN OIKEUDELLISET REUNAEHDOT	29
3.1 Perus- ja ihmisoikeudet sosiaaliturvan ja toimeentuloturvan kontekstissa	29
3.1.1 Sosiaaliturva ihmisoikeutena	29
3.1.2 Sosiaaliturva ja toimeentuloturva perusoikeuksina	31
3.1.3 Julkisen vallan velvollisuus perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen	34
3.2 Sosiaalihuollon lainsäädäntö toimeentulotuen päätöksenteossa	37
3.2.1 Toimeentulotukilaki ja menettelyä koskeva sääntely	37
3.2.2 Sosiaalihuollon muut lait	40
3.3 Oikeusperiaatteet harkinnan käyttöä ohjaavina ja rajoittavina tekijöinä	42
3.3.1 Materiaaliset oikeusperiaatteet	42
3.3.2 Sosiaalioikeudelliset oikeusperiaatteet	46
4 HARKINNAN KÄYTÖN AMMATILLISET JA ORGANISATORISET REUNAEHDOT	48
4.1 Sosiaalialan arvoperusta	48
4.1.1 Sosiaalialan työn yleiset arvolähtökohdat	48
4.1.2 Ammattieettiset ohjeet ja ihmisoikeudet sosiaalialalla	49
4.2 Sosiaalialan tiedollinen perusta	52
4.2.1 Koulutusperusta	52
4.2.2 Sosiaalialan tietopohja	54
4.3 Organisatoriset ohjaavat ja rajoittavat tekijät	56
5 AINEISTON ANALYYSIA KOSKEVAT VALINNAT JA TOTEUTUS	60
5.1 Teoreettisesta viitekehyksestä empiirisen aineiston analyysiin	60

5.2	Aineiston keruu ja kuvaus.....	63
5.3	Sisällönanalyysi ja sen toteutus.....	66
6	HARKINNAN KÄYTÖN MERKITYKSET TOIMEENTULOTUEN PÄÄTÖKSENTEOSSA	71
6.1	Harkinnan käyttö ja seuraukset harkinnan käytöstä tai puutteista.....	71
6.1.1	<i>Harkinnan käyttö ja seuraukset harkinnan käytöstä.....</i>	<i>71</i>
6.1.2	<i>Harkinnan puutteet ja seuraukset harkinnan puutteesta.....</i>	<i>84</i>
6.2	Harkinnan käytön merkitykset perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisessa.....	89
6.2.1	<i>Harkinnan käyttö ihmisarvoisen elämän edellytysten turvaajana</i>	<i>90</i>
6.2.2	<i>Harkinnan käyttö muiden perus- ja ihmisoikeuksien turvaajana.....</i>	<i>97</i>
7	JOHTOPÄÄTÖKSET	103
7.1	Tutkimuksen keskeiset tulokset	103
7.1.1	<i>Harkinnan käytön moninaiset merkitykset.....</i>	<i>103</i>
7.1.2	<i>Perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen harkinnan käytöllä.....</i>	<i>113</i>
7.2	Tutkimustulokset laajemmassa kontekstissa.....	116
7.2.1	<i>Harkinnan käyttöä korostavat ja vähentävät tekijät</i>	<i>116</i>
7.2.2	<i>Harkintavallan risteävät ja poikkeavat ymmärrystavat</i>	<i>119</i>
7.2.3	<i>Harkinnan käytön reunaehdot</i>	<i>123</i>
7.2.4	<i>Toimeentulotuen ongelmakohtia ja uusia suuntia.....</i>	<i>127</i>
LIITTEET	137
LIITE 1. Haastattelurunko.....		137

KUVIOT

Kuvio 1. Harkinnan käytön keinot.....	74
Kuvio 2. Perus ja ihmisoikeuksien turvaaminen harkinnan käytöllä	90
Kuvio 3. Perustarpeet ja vaativammat tarpeet	91

TAULUKOT

Taulukko 1. Ehkäisevät ja ylläpitävät harkinnan käyttökeinot ja niiden merkitykset.....	105
Taulukko 2. Tukevat ja eteenpäin vievät harkinnan käyttökeinot ja niiden merkitykset	107
Taulukko 3. Kontrolloivat harkinnan käyttökeinot ja niiden merkitykset.....	109
Taulukko 4. Työn organisointiin sitoutuvat harkinnan käyttökeinot ja niiden merkitykset	110
Taulukko 5. Aineistossa esiintyneet turvattavat perus- ja ihmisoikeudet	113

LÄHTEET

Kirjallisuus

- Adler, Michael, Social Security and Social Welfare. Teoksessa Peter Cane & Herbert Kritzer, The Oxford Handbook of Empirical Legal Research 2010, s. 399–423.
- Alasuutari, Pertti, Laadullinen tutkimus 2.0. Vastapaino 2011.
- Alvesalo, Anne – Ervasti, Kaijus, Oikeus yhteiskunnassa: Näkökulmia oikeussosiologiaan. Edita 2006.
- Alvesalo, Anne – Kivivuori, Janne, Oikeustieteilijöiden väheksymä, yhteiskuntatieteilijöiden unoh-tama? Oikeus (4)2004, s. 375–377.
- Ammattikorkeakoulujen tutkimus-, innovaatio- ja kehittämistoiminta. Arene 2013.
- Arajärvi, Pentti, Toimeentuloturvan oikeellisuus. Toimeentuloturvaa koskevan lainsäädännön suhde perustuslakiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuteen. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 68 Kela 2002.
- Arajärvi, Pentti, Sosiaaliturvan perustuslaillisia näkökohtia. Teoksessa Eeva Nykänen – Laura Kalli-maa-Puha – Yrjö Marttila (toim.) Sosiaaliset oikeudet. Näkökulmia perustaan ja toteuttami-seen. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2017, s. 67–81.
- Banks, Sarah – Gallagher, Ann, Ethics in professional live. Palgrave Macmillan 2009.
- Blomgren, Helena – Kallio, Johanna – Kroll, Kristian, Regulaatiivista vai liberaatiivista? Kuntien sosi-aalityöntekijöiden harkintavaltaan liittyvät asenteet Suomessa ja Ruotsissa. Teoksessa Laura Kalliomaa-Puha – Toomas, Kotkas – Marketta Rajavaara (toim.) Harkittua? Avauksia sosiaa-liturvan harkintavallan tutkimukseen. Kelan tutkimusosasto 2014, s. 182–202.
- Blomgren, Sanna – Saikkonen, Paula, Toimeentulotukiuudistus haastoi kuntien ja kelan yhteistyön: kuntakyselyn tuloksia. Tutkimuksesta tiivistä 7. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, 2018.
- Borgman, Merja, Sosionomit AMK 2015. Teoksessa Matti Vuorensyrjä – Merja Borgman – Tarja Kemppainen – Mikko Mäntysaari – Anneli Pohjola (toim.). Sosiaalialan osaajat 2015. Sosiaa-lialan osaamis-, työvoima- ja koulutustarpeiden ennakkointihanke (SOTENNA): loppuraportti. Jyväskylän yliopisto 2006, s. 157–229.
- Chase, Yvonne Elder, Professional Ethics: Complex Issues for the Social Work Profession. Journal of Human Behavior in the Social Environment (25)2015, s. 766–773.
- Davies, Margaret, Legal Pluralism. Teoksessa Peter Cane & Herbert Kritzer, The Oxford Handbook of Empirical Legal Research 2010, s. 805–827.
- Dobinson, Ian – Johns, Francis, Qualitative Legal Research. Teoksessa Mike McConville – Wing Hong Chui (toim.) Research methods of law. Edinburgh University Press 2007, s. 16–45.

- Drury Hudson, Julie, A model of professional knowledge for social work practice. *Australian social work* 50(3) 1997, s. 35–44.
- Ervasti, Kaijus, Empiirinen oikeustutkimus. Teoksessa Johanna Lindfors Empiirinen tutkimus oikeustieteessä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 64, 2004, s. 9–16.
- Ervasti, Kaijus, Lakimies, oikeus ja yhteiskunta. Edita 2017.
- Ervasti, Kaijus, Oikeussosiologia ja oikeuspoliittinen tutkimus osana oikeustiedettä. *Oikeustiede-Jurisprudentia*: Edilex 2011, s. 61–132.
- Evans, Tony – Harris, John, Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion. *British Journal of Social Work* (34) 2004, s. 871–895.
- Evans, Tony, Professional Discretion in Welfare Services. *Beyond Street-Level Bureaucracy*. Ashgate 2010.
- Forsberg, Hannele, Johdatus kirjan käsitemaailmaan. Teoksessa Hannele Forsberg – Leena Autonen-Vaaraniemi (toim.) *Kiistanalainen perhe, moraalinen järkeily ja sosiaalityö*. Vastapaino 2012, s. 7–21.
- de Godzinsky, Virve-Maria, Huostaanottoasiat hallinto-oikeudessa. Tutkimus tahdonvastaisten huostaanottoasioiden päätöksentekomenettelystä. *Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia* 260, 2012.
- de Godzinsky, Virve-Maria, Lapsen etu ja osallisuus hallinto-oikeuden päätöksissä. *Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia* 267, 2014.
- Hautamäki, Veli-Pekka, Hyvän hallinnon toteuttaminen. Edita 2004.
- Hiilamo, Heikki – Kangas, Olli – Manderbacka, Kristiina – Mattila-Wiro, Päivi – Niemelä, Mikko – Vuorenkoski, Lauri, Hyvinvoinnin turvaamisen rajat. Näköaloja talouskriisiin ja hyvinvointivaltion kehitykseen Suomessa. Kelan tutkimusosasto 2010.
- Hiilamo, Heikki – Karjalainen, Jouko, Köyhät talouskriisin kurimuksessa. Teoksessa Heikki Taimio, Hyvinvointivaltion suunta – nousu vai lasku? Työväen sivistysliitto 2010, s. 90–107.
- Hiilamo, Heikki – Kautto, Mikko, Toimeentulotukeen kohdistuvat muutosvaatimukset. Teoksessa Heikki Hiilamo – Jouko Karjalainen – Mikko Kautto – Antti Parpo, Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki. *Stakes tutkimuksia* 139, 2004, s. 13–33.
- Hillyard, Paddy, Law's Empire: Socio-Legal Empirical Research in the Twenty-First Century. *Journal of Law and Society* 34(2) 2007, s. 266–279.
- Hirsjärvi, Sinikka – Hurme, Helena, Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. *Gaudeamus* 2008.
- Hirvonen, Ari, Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteenjulkaisuja 17, 2011.

- Hyvärinen, Matti, Haastattelun maailma. Teoksessa Matti Hyvärinen – Pirjo Nikander – Johanna Ruusuvuori (toim.) Tutkimushaastattelun käsikirja, Vastapaino 2017, s. 9–38.
- Hämeen-Anttila, Lotta, Lasten ja perheiden sosiaalipalvelut. Teoksessa Aulikki Kananoja – Martti Lähteinen – Pirjo Marjamäki (toim.) Sosiaalityön käsikirja. Tietosanoma 2017, s. 216–246.
- Isola, Anna-Maria – Suominen, Esa, Suomalainen köyhyys. Työväen sivistysliitto 2016.
- Jokinen, Arja, Asiakkaan ja sosiaalityöntekijän välinen suhde. Teoksessa Maritta Törrönen – Kaija Hänninen – Päivi Jouttimäki – Tiina Lehto-Lundén – Petra Salovaara – Minna Veistilä (toim.), Vastavuoroinen sosiaalityö. Gaudeamus 2017, s. 136–145.
- Juhila, Kirsi, Sosiaalityöntekijöinä ja asiakkaina. Sosiaalityön yhteiskunnalliset tehtävät ja paikat. Vastapaino 2006.
- Julkunen, Raija, Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Stakes 2006.
- Jyränki, Antero – Husa, Jaakko, Valtiosääntöoikeus. Lakimiesliitto 2012.
- Kalliomaa-Puha, Laura, Asiakas on aina oikeassa – vai onko? Teoksessa Laura Kalliomaa-Puha – Toomas, Kotkas – Marketta Rajavaara (toim.) Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Kelan tutkimusosasto 2014, s. 274–291.
- Kalliomaa-Puha, Laura – Kotkas, Toomas – Rajavaara, Marketta (toim.) Harkitusti sosiaaliturvaa. Harkintavalta tutkimuskohteena. Kelan tutkimusosasto 2014, s. 8–18.
- Karjalainen, Jouko – Hiilamo, Heikki – Raivio, Outi, Harkinta toimeentulotuessa. Toimeentulotuen muutosten arvioinnin väliraportti. Stakes 19, 2003.
- Karjalainen, Pekka, Aikuissosiaalityö. Teoksessa Aulikki Kananoja – Martti Lähteinen – Pirjo Marjamäki (toim.) Sosiaalityön käsikirja. Tietosanoma 2017, s. 247–259.
- Kauppinen, Timo – Moisio, Pasi – Mukkila, Susanna, Toimeentulotuen saamisen toistuvuus ja etuuk-sien päällekkäisyys. Teoksessa Susan Kuivalainen (toim.) Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Raportteja (9)2013, s. 37–55.
- Kela. Toimeentulotuki. 18.6.2018. Saatavissa <<http://www.kela.fi/documents/10192/3464829/Toimeentulotuki.pdf>>, luettu 20.6.2018.
- Kemppainen, Tarja, Sosiaalityöntekijät 2015. Teoksessa Matti Vuorensyrjä – Merja Borgman – Tarja Kemppainen – Mikko Mäntysaari – Anneli Pohjola (toim.). Sosiaalialan osaajat 2015. Sosiaalialan osaamis-, työvoima- ja koulutustarpeiden ennakointihanke (SOTENNA): loppuraportti. Jyväskylän yliopisto 2006, s. 230–284.
- Kemppainen, Tarja – Ojaniemi, Pekka, Tieto ja vaikuttavuuden arviointi sosiaalityössä. Teoksessa Anneli Pohjola – Tarja Kemppainen – Sanna Väyrynen (toim.) Sosiaalityön vaikuttavuus. Lapin yliopistokustannus 2012, s. 43–64.

- Kivipelto, Minna – Saikkonen, Paula. Hyvinvointia niukkuudesta? Kokemuksia viimesijaisesta turvasta. *Janus* 26(1) 2018, 57–72.
- Koivisto, Ida, Johdatus hyvään hallintoon. *Forum iuris* 2014.
- Konstari, Timo, Harkintavallan väärinkäytöstä. Tutkimus tarkoitussidonnaisuudesta hallintoviranomaisen harkintavallan rajoitusperiaatteena. *Suomalainen lakimiesyhdistys* 1980.
- Korte, Atte, Kohtuuttomuus viranomaisen harkintavallan rajoitusperiaatteena – erityisesti etuosto-oikeuden näkökulmasta. *Edilex* (39)2015.
- Kotkas, Toomas, Viranomaisharkinnan oikeudelliset rajat. Teoksessa Laura Kalliomaa-Puha –Toomas, Kotkas – Marketta Rajavaara (toim.) *Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen*. Kelan tutkimusosasto 2014, s. 40–59.
- Kuivalainen, Susan, Toimeentulotuen muuttunut asema. Teoksessa Susan Kuivalainen (toim.) *Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä*. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Raportteja (9)2013, s. 15–34.
- Kuivalainen, Susan, Toimeentulotuen laajuus ja alikäyttö. *Yhteiskuntapolitiikka* 72(1) 2007, s. 49–56.
- Kuivalainen, Susan – Saikku, Peppi, Mihin toimeentulotukea myönnetään ja miksi? Teoksessa Susan Kuivalainen (toim.) *Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä*. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Raportteja (9)2013, s. 151–188.
- Kuivalainen, Susan – Sallila, Seppo, Toimeentulotuen saajien köyhyys ja toimeentulotuen köyhyyttä vähentävä vaikutus 1990–2010. Teoksessa Susan Kuivalainen (toim.) *Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä*. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Raportteja (9)2013, s. 59–77.
- Kurvinen, Pekka, Päätöksenteko hallinnossa. *Suomen Lakimiesliiton kustannus* 1985.
- Kuula, Arja, Tutkimusetiikka. Aineistojen hankinta, käyttö ja säilytys. *Vastapaino* 2011.
- Kyntäjä, Timo – Laitinen, Ahti, Oikeussosiologia. *WSOY* 1983.
- Laakso, Seppo, Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. *Valtionhallinnon kehittämiskeskus* 1990.
- Laakso, Seppo, Julkisen hallinnon oikeudellinen sääntely. Teoksessa Ilari Karppi (toim.) *Governance -hallintaa uusin muotoiluin*. Tampereen yliopisto. Johtamiskorkeakoulu 2013, s. 27–57.
- Lipsky, Michael, *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public sector*. New York: Russell Sage Foundation 1989.
- Mattila, Yrjö (toim.) *Toimeentuloturva*. *Finva* 2017.
- Meklin, Pentti – Rajala, Tuija – Sinervo, Lotta-Maria – Vakkuri, Jarmo, Kunta hyvinvointipalvelujen järjestäjänä: rajallisten voimavarojen tehokkaan hallinnan ongelma. Teoksessa Ilari Karppi

- (toim.) (2013) Governance -hallintaa uusin muotoiluin. Tampere: Tampereen yliopisto. Johtamiskorkeakoulu 2013, 181–214.
- Merikoski, Veli, Vapaa harkinta hallinnossa. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, B-sarja nro 86, 1958.
- Metteri, Anna, Hyvinvointivaltion lupaukset kohtuuttomat tapaukset ja sosiaalityö. Tampereen yliopisto, Acta Universitas Tamperensis 1778, 2012.
- Mikkola, Matti, Euroopan sosiaaliset ihmisoikeudet ja Suomi. Teoksessa Eeva Nykänen – Laura Kalliomaa-Puha – Yrjö Marttila (toim.) Sosiaaliset oikeudet. Näkökulmia perustaan ja toteuttamiseen. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos 2017, s. 38–66.
- Minkkinen, Panu, Oikeus- ja yhteiskuntatieteellinen tutkimus – suuntaus, tarkastelutapa, menetelmä? Lakimies 7–8, 2017, s. 908–923.
- Moisio, Pasi, Suhteellinen köyhyys Suomessa. Yhteiskuntapolitiikka 71(6), 2006, s. 639–645.
- Mäenpää, Olli, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita 2008a.
- Mäenpää, Olli, Tarkoituksenmukaisuus – vallanjaon rajapyykki? Teoksessa Samuli Hurri (toim.) Demokraattisen oikeuden ehdot. Kritiikki, politiikka, kulttuuri. Kaarlo Tuorin 60-vuotisjuhlakirja. Tutkijaliitto 2008b, s. 137–147.
- Mäenpää, Olli, Yleinen hallinto-oikeus. Alma Talent 2017.
- Määttä, Anne, Toimeentulotuen väliinpuotoajat. Janus 18(1), 2010, s. 20–34.
- Määttä, Tapio – Tolvanen, Matti – Väättäinen, Ulla – Kolehmainen, Antti – Myrsky, Matti – Keinänen, Anssi, Oikeudellisen ajattelun perusteita. Oikeustieteen pääsykoekirja 2012. University of Eastern Finland. Oikeustieteiden laitos 2012.
- Nielsen, Laura Beth, The Need for Multi-method Approaches. Teoksessa Peter Cane & Herbert Kritzer, The Oxford Handbook of Empirical Legal Research 2010, s. 951–975.
- Niemelä, Pauli, Sosiaalityö hyvinvointieteen toteuttajana. Teoksessa Aini Pehkonen – Marja Väänänen-Fomin (toim.) Sosiaalityön arvot ja etiikka. PS-kustannus 2011, s. 13–43.
- Niemelä, Pauli, Ihmisarvo ja sosiaalityö. Teoksessa Anne-Mari Jaakola – Leena Leinonen – Marja Väänänen-Fomin (toim.) Eettisyys ihmistyössä. Tutkiva sosiaalityö. Talentia-lehti – Sosiaalityön tutkimuksen seura 2014, s. 5–8.
- Ojanen, Tuomas, Johdatus perus- ja ihmisoikeusjuridiikkaan. Helsingin oikeustieteellinen tiedekunta 2009.
- Palola, Elina, ”Tätä lakia voidaan soveltaa ainoastaan erittäin harkiten”. Nuoret koulutuspuodokkaat ja toimeentulotuen perusosan alentamisen harkinta. Teoksessa Laura Kalliomaa-Puha – Tuomas, Kotkas – Marketta Rajavaara (toim.) Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Kelan tutkimusosasto 2014, s. 96–113.

- Perkiö, Johanna, Toimeentuloturvan uudistusehdotukset vertailussa. *Yhteiskuntapolitiikka* 81(2) 2016, s. 186–194.
- Pellonpää, Matti, Henkilökohtainen koskemattomuus. Teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen (toim.) *Perusoikeudet. WSOYpro* 2011, s. 281–301.
- Pitkänen, Ilkka, Organisaatio harkintavallan rajana. *Lakimies* (3)2002, s. 377–394.
- Pylkkänen, Anu. Yhdenvertaisuus ja sosiaaliturva –harkinnan muuttuneet rajat. Teoksessa Laura Kalliomaa-Puha – Toomas, Kotkas – Marketta Rajavaara (toim.) *Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Kelan tutkimusosasto* 2014, s. 20–38.
- Rajavaara, Marketta, Ammattilaisten harkintavalta sosiaaliturvan edellytyksenä ja riskinä. Teoksessa Laura Kalliomaa-Puha – Toomas, Kotkas – Marketta Rajavaara (toim.) *Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Kelan tutkimusosasto* 2014, s. 136–154.
- Raunio, Kyösti, Olennainen sosiaalityössä. *Gaudeamus* 2009.
- Raunio, Kyösti, Sosiaalityön etiikka näyttöön perustuvan käytännön haasteena. Teoksessa Aini Pehkonen – Marja Väänänen-Fomin (toim.) *Sosiaalityön arvot ja etiikka. PS-kustannus* 2011, s. 117–138.
- Reich, Charles, The new property. *The Yale Law Journal* 73(5) 1966, s. 733–787.
- Roivainen, Irene – Heinonen, Jari – Ylinen, Satu, Köyhä byrokratian rattaissa. *Kunnallissalan kehittämissäätiö* 2011.
- Ruusuvuori, Johanna – Nikander, Pirjo, 21 Haastatteluaineiston litterointi. Teoksessa Matti Hyvärinen – Pirjo Nikander – Johanna Ruusuvuori (toim.) *Tutkimushaastattelun käsikirja, Vastapaino* 2017, s. 367–380.
- Saari, Juho, Behm, Miia, Aktivoitu yhteiskunta – Viimesijainen sosiaaliturva 2000-luvun yhteiskuntapolitiikassa. Teoksessa Juho Saari (toim.) *Sosiaaliturvariippuvuus. Sosiaalipummit oleskeluyhteiskunnassa? Tampere university press* 2017, s.117–154.
- Saari, Juho, Oleskeluyhteiskunta. Teoksessa Juho Saari (toim.) *Sosiaaliturvariippuvuus. Sosiaalipummit oleskeluyhteiskunnassa? Tampere university press* 2017a, s. 13–35.
- Saari, Juho, Tilannekuva – Taloudellinen kestävyys ja sosiaalinen perusta Teoksessa Juho Saari (toim.) *Sosiaaliturvariippuvuus. Sosiaalipummit oleskeluyhteiskunnassa? Tampere university press* 2017b, s. 37–68.
- Saikku, Peppi – Kuivalainen, Susan, Toimeentulotukityö kunnissa –organisointi, työnjako ja kokemukset. Teoksessa Susan Kuivalainen (toim.) *Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Raportteja* (9)2013, 115–146.
- Sarvimäki, Pirjo – Siltaniemi, Aki (toim.) *Sosiaalihuollon ammatillisen henkilön tehtävärakennesuositus. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus* julkaisuja 14, 2007.

- Sirviö, Heidi – Romakkaniemi, Marjo – Lindh, Jari – Laitinen Merja, Sosiaalityöntekijän harkintavallan käyttö ehkäisevän toimeentulotuen päätöksenteossa. *Janus* 23(3) 2015, s. 247–264.
- STM, Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajalle. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2013:4.
- Taimio, Heikki, Johdanto. Teoksessa Heikki Taimio (toim.) Hyvinvointivaltion suunta – nousu vai lasku? Työväen sivistysliitto 2010.
- Taina, Jaana – Kotiranta, Tuija, Teoksessa Riitta Haverinen – Marjo Kuronen – Tarja Pösö (toim.) Sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus. Vastapaino 2014.
- Talentia, Arki, arvot ja etiikka. Sosiaalialan ammattihenkilön eettiset ohjeet. Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia 2017.
- Tanhua, Hannele – Kiuru, Sirkka, Toimeentulotuki 2016. Tilastoraportti 46. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos 2016.
- Taylor, Ian – Kelly, Josie, Professionals, discretion and public sector reform in the UK: re-visiting Lipsky. *International Journal of Public Sector Management* 19(7) 2006, s. 629–642.
- Toivonen, Virve-Maria, Lapsen oikeudet ja oikeusturva. Lastensuojeluasiat hallintotuomioistuimissa. Alma Talent 2017.
- Travers, Max – Banakar, Reza, Law, Sociology and Method. Teoksessa Reza Banakar – Max Travers (toim.) *Theory and Method in Socio-Legal Research*. Oñati International Series in Law and Society 2005, s. 13–22.
- Tuomi, Jouni – Sarajärvi, Anneli, Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Tammi 2009.
- Tuomi, Jouni – Sarajärvi, Anneli, Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Uudistettu laitos. Tammi 2018.
- Tuori, Kaarlo – Lavapuro, Juha, Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus (PL 22 §) Teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen (toim.) *Perusoikeudet*. WSOYpro 201, s. 809–820.
- Tuori, Kaarlo, Kriittinen oikeuspositivismi. WSOY 2000.
- Tuori, Kaarlo, Oikeuden ratio ja voluntas. WSOYpro 2007.
- Tuori, Kaarlo, Sivistykselliset oikeudet (PL 16 ja 123 §). Teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen (toim.) *Perusoikeudet*. WSOYpro 2011a, s. 605–629.
- Tuori, Kaarlo, Sosiaaliset oikeudet. Teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen (toim.) *Perusoikeudet*. WSOYpro 2011b, s. 711–752.

Tuori, Kaarlo, Vaali- ja osallistumisoikeudet (PL 14 §) Teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen (toim.) Perusoikeudet. WSOYpro 2011c, s. 535–547.

Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas Sosiaalioikeus. Talentum pro 2016.

Valokivi, Heli, Harkinnan käyttäjänä vai kohteena? Teoksessa Laura Kalliomaa-Puha – Toomas, Kotkas – Marketta Rajavaara (toim.) Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Kelan tutkimusosasto 2014, s. 292–305.

Viljanen, Veli-Pekka, Yksityiselämän suoja (PL 10 §). Teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen (toim.) Perusoikeudet. WSOYpro 2011b, s. 389–411.

Vogt, Ellen, Kuntien kustannus- ja resurssikysely Kela-siirrossa 1–8/2017. Erilliskyselyjen keskeisiä tuloksia. Kuntaliitto, diasarja 17.11.2017.

Vornanen, Riitta – Hämäläinen, Juha – Törrönen, Maritta, Sosiaalityön käytäntöpoliittinen tehtävä. Teoksessa Maritta Törrönen, Kaija Hänninen, Päivi Jouttimäki, Tiina Lehto-Lundén, Petra Salovaara, Minna Veistilä (toim.) Vastavuoroinen sosiaalityö. Gaudeamus 2017, s. 197–214.

Ylhäinen, Marjo, Oikeussosiologia lainopin tutkimuksessa. Teoksessa Johanna Lindfors Empiirinen tutkimus oikeustieteessä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 64, 2004, s. 41–52.

Kansainväliset sopimukset

Euroopan unionin perusoikeuskirja. 2016/C 202/02. Julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä 7.6.2016.

Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta. 2007/C 306/01. Julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä 17.12.2007.

Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja. SopS 78–80/2002.

Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimus lapsen oikeuksista. SopS 59–60/1991.

Yhdistyneiden kansakuntien taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus. SopS 6/1976.

Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus, 10.12.1948.

Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojelemiseksi. SopS 18–19/1990.

Oikeustapaukset

KHO 2013:57

KHO 2013:58

KHO 2014:196

KHO 2016:145

KHO 2017:6170

Lainvalmisteluaineisto

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 229/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laiksi Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja siihen liittyvän lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain kumoamisesta

HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 358/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.

HE 164/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 215/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perustulokokeilusta sekä tuloverolain 92 §:n ja ennakkoperintälain 17 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

HE 217/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Muut lähteet

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia 2018. Oikeusasiamiehelle ennätysmäärä kanteluja vuonna 2017. Tiedote. Saatavissa <https://www.oikeusasiamies.fi/fi_FI/-/oikeusasiamiehelle-ennatysmaara-kanteluja-vuonna-2017>, luettu 3.5.2018.

EOa 21.2.2013, Dnro 1441/4/2012

EOa 19.6.2017, Dnro 2225/2017

EOa 4.9.2017, Dnro 2112/2017

EOa 23.11.2017, Dnro 2689/2017

EOa 12.4.2018, Dnro 6048/2017

Eduskunnan oikeusasiamiehen toimintakertomus vuodelta 2016. K 8/2017 vp.

Komiteamietintö 1971: A 25. Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö I.

LYHENTEET

AMK	ammattikorkeakoulututkinto
art.	artikla
Dnro	dinaarinumero
EOa	Eduskunnan oikeusasiamies
EU	Euroopan unioni
HE	hallituksen esitys
IFSW	International Federation of Social Workers
Kela	Kansaneläkelaitos
KHO	korkein hallinto-oikeus
KuntaL	kuntalaki 410/2015
PeVM	eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen perustuslaki 731/1999
SHL	sosiaalihuoltolaki 1301/2017
SHL1982	sosiaalihuoltolaki 710/1982
STM	sosiaali- ja terveysministeriö
THL	Terveysten ja hyvinvoinnin laitos
TSS-oikeudet	Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet
TTTL	laki toimeentulotuesta 1412/1997
VTM	valtiotieteiden maisteri
YTM	yhteiskuntatieteen maisteri
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YAMK	ylempi ammattikorkeakoulututkinto

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen kohde ja tavoitteet

Tarkastelen tässä pro gradu -tutkielmassa harkinnan käytön merkityksiä toimeentulotuen päätöksenteossa. Kiinnostukseni toimeentulotuen tutkimiselle kumpuaa aiheen ajankohtaisuudesta, toimeentulotuen kytköksestä perusoikeuksiin sekä omasta työstäni toimeentulotuen parissa sosiaalityöntekijänä. Suomalainen toimeentulotukijärjestelmä koki mittavan uudistuksen 1.1.2017 voimaan tulleen lakiuudistuksen johdosta, kun perustoimeentulotuen päätöksenteko siirtyi kunnilta Kansaneläkelaitokselle (Kela). Uudistus on harkinnan kannalta olennainen siksi, että se perustui muun muassa käsitykseen siitä, että tietyt osat toimeentulotuen käsittelystä voidaan siirtää Kelalle, koska niissä tarvitaan *vähemmän harkintaa*¹. Epäyhtenevät käsitykset toimeentulotuen harkintavallasta ohjasivat rajautumaan harkintanäkökulmaan. Toimeentulotuen kytkös perusoikeuksiin viittaa puolestaan Suomen perustuslain (731/1999, jäljempänä perustuslaki) 19.1 §:ssä säädettyyn jokaisen oikeuteen välttämättömään toimeentuloon. Toimeentulotuen asema tämän oikeuden viimesijaisena takeena tekee siitä oikeudellisesti ja eettisesti kiinnostavan ja monipuolisen tutkimuskohteen. Oma työni toimeentulotuen parissa sosiaalityöntekijänä on puolestaan motivoinut aiheen valintaan, koska käytännön tasolla toimeentulotuen päätöksenteko näyttäytyy tärkeänä, mutkikkaana ja toisinaan pulmallisenaakin työtehtävänä. Työskentely toimeentulotukilain soveltajana vaatii käytännössä usein tarkkaa pohdintaa ja punnintaa oikeudenmukaisen ratkaisun löytämiseksi.

Harkintavallan oikeudellinen jäsennostapa tuottaa tietynlaisen perustan, reunaehdot ja säännöt toimeentulotuen harkintavallalle ja harkinnan käytölle, mutta oikeudellinen näkökulma on kuitenkin rajallinen. Tutkielman lähestymistapa onkin täten kokonaisvaltaisempi. Toimeentulotuen päätöksenteko on oikeudellinen ilmiö, jota tarkastellaan tässä tutkielmassa oikeudellisten ja yhteiskuntatieteellisten näkökulmien vuorovaikutuksessa. Tutkielma on empiirinen laadullinen tutkimus ja empiirinen aineisto tuo aiheen tarkastelun oikeuden tosiasialliseen ulottuvuuteen lähelle käytäntöä.

Tutkimuksen tavoitteena on saattaa yhteiskuntatieteelliset ja oikeustieteelliset toimeentulotuen harkintaa koskevat käsitykset yhteen sekä selvittää toimeentulotuen päätöksentekijöiden ymmärrystä harkinnan käytön merkityksistä. Päätöksentekijöillä tarkoitetaan kunnissa toimeentulotukityötä tekeviä sosiaalityöntekijöitä (YTM/VTM) ja sosiaaliohjaajia (Sosionomi AMK). Kelan etuuskäsittelijät

¹ HE 358/2014, s. 1.

ja kuntien etuuskäsittelijät ja palveluneuvojat on rajattu tutkimusjoukon ulkopuolelle ensinnäkin siksi, että sosiaalialan koulutetut muodostavat yhtenäisemmän tutkimusjoukon verrattuna etuuskäsittelijöiden ja palveluneuvojien vaihtelevaan koulutustaustaan. Toisekseen siksi, että sosiaalialan ammattilaisten toimeentulotukityö sisältää enemmän harkintavaltaa. Tutkielma painottuu täten erityisesti täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen päätöksentekoon.

Oikeudellisesti toimeentulotuen päätöksenteossa on kyse lain soveltamisesta, mutta tätä tutkielmaa ohjaa näkemys siitä, että toimeentulotuen harkinnan käytössä myös monet muut kuin oikeudelliset tekijät ovat päätöksentekotilanteessa olennaisia. Toinen perusajatus tutkimuksen taustalla on se, että toimeentulotuen harkinnan käytöllä voi olla mittavia vaikutuksia yksittäisen ihmisen elämään ja oikeuksiin. Tutkielman oikeudellinen näkökulma ei painotu vain oikeudellisten määritystapojen ja rajoittavien tekijöiden tarkasteluun vaan myös oikeuden harkinnan käytölle luomiin mahdollisuuksiin ja asettamiin velvollisuuksiin sekä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen toimeentuloturvan viitekehyksessä. Metodologisena lähestymistapana toimii *oikeussosiologia*, mitä käyn tarkemmin läpi seuraavassa luvussa. Lyhyesti kuvattuna oikeussosiologisessa tutkimuksessa näkökulma oikeuteen on laaja, tosiasialliset seikat huomioon ottava ja lähestymistapa on yhteiskuntatieteellinen². Oikeussosiologinen lähestymistapa ja tämän tutkimuksen tavoite kohtaavat toisensa hyvin, sillä oikeussosiologinen näkökulma yhdistää oikeustiedettä ja yhteiskuntatiedettä sekä mahdollistaa käytännönläheisen katsantokannan. Aiemman harkintavallan tutkimuksen onkin kuvattu keskittyneen teknisteoreettiselle tasolle³.

Tutkielmaa ohjaa päätutkimuskysymys: *Miten toimeentulotuen päätöksiä tekevät sosiaalityöntekijät ja sosiaaliohjaajat ymmärtävät harkintavallan ja harkinnan käytön merkitykset käytännössä?* Pää-tutkimuskysymyksen lisäksi haetaan vastausta alakysymykselle: *Millaisia merkityksiä harkinnan käytöllä on erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen näkökulmasta?* Tarkoituksena on tuottaa empiirisen aineiston ja analyysin avulla oikeudelliseen keskusteluun käytännönläheinen ja tosiasiallisiin seikkoihin keskittyvä kuvaus toimeentulotuen harkinnan käytön merkityksistä.

Tutkielman ulkopuolelle jäävät jälkikäteinen oikeussuoja sekä valvonta- ja valitusnäkökulmat. Ennakollista oikeusturvaa sivutaan siinä määrin, että esimerkiksi oikeusperiaatteiden noudattamista voi-

² Alvesalo – Ervasti 2006, s. 1, 6.

³ Pitkänen 2002, s. 377.

daan pitää ennakkollisena oikeusturvana. Perustuslain 21 §:n mukainen oikeusturva jää kuitenkin tutkielman ulkopuolelle. Tutkielmassa ei myöskään tutkita toimeentulotuen päätöksentekoa menettelyn näkökulmasta, joten menettelyä käydään läpi vain harkintavallan kannalta olennaisin osin. Tarkan käsittelyn ulkopuolelle jäävät esimerkiksi tekniset päätöksenteon täytäntöönpanoa ohjaavat velvollisuudet kuten viranomaisen selvittämisvelvollisuus, päätöksen muutoseikat ja maksaminen.⁴ Tutkimuksella ei myöskään ole oikeudelliselle tutkimukselle tyypillisiä oikeusdogmaattisia sitoumuksia. Itsetarkoitus ei siis ole rakentaa toimeentulotuen harkintavaltaa koskevasta voimassaolevasta oikeudesta tulkintakokonaisuutta, vaan tutkielmassa käydään läpi voimassaolevaa oikeutta harkinnan käytön reunaehtojen tuottamisen ja harkinnan mahdollistamisen kannalta. Voimassaolevalla lainsäädännöllä on myös analyysia ohjaava tehtävä (ks. luku 5.3).

1.2 Oikeussosiologia metodologisena lähtökohtana

Tutkielma sijoittuu oikeustieteen ja yhteiskuntatieteen rajapinnoille ja metodologisena lähtökohtana toimii oikeussosiologia. Oikeussosiologiaa voidaankin pitää oikeuden yhteiskuntatieteellisenä lähestymistapana⁵. Yhteiskuntatieteellinen lähestymistapa oikeuteen ei sinänsä ole uusi, vaan monet tunnetut teoreetikot kuten Marx, Weber ja Habermas ovat tutkineet oikeutta sosiologian alalla jo 1800-luvulla⁶. Oikeussosiologisella tutkimuksella on näin ollen pitkä historia. Tästä huolimatta oikeussosiologinen tutkimus on jäänyt sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla vähäiseksi⁷. Sen sijaan *empiiristä oikeustutkimusta* (*empirical legal research/studies*) on tehty länsimaissa jonkin verran ja empiirisiä menetelmiä käytetään myös osana oikeusdogmaattista tutkimusta. Kuitenkin myös empiirinen oikeustutkimus on Suomessa jäänyt vähäiseksi.⁸ Empiirinen oikeustutkimus ei ole synonyymi oikeussosiologialle, koska empiiristä tutkimusta voidaan tehdä erilaisin lähtökohdin kuten oikeusteoreettisesti tai oikeustaloustieteellisesti⁹, eikä myöskään oikeussosiologinen tutkimus ole aina empiiristä vaan sitä voidaan toteuttaa myös teoreettisesti¹⁰. Tämä tutkielma on kuitenkin empiirinen oikeussosiologinen tutkimus.

⁴ Ks. Arajärvi 2002, s. 336–337.

⁵ Alvesalo – Ervasti 2006, s. 1, 6–7.

⁶ Tuori 2000, s. 2.

⁷ Alvesalo – Ervasti 2006, s. 2, 5–6.

⁸ Viime vuosina poikkeuksen on tehnyt Virve-Maria Toivonen (ent. de Godzinsky) muun muassa tutkimuksillaan ”Huostaanottoasiat hallinto-oikeudessa. Tutkimus tahdonvastaisten huostaanottoasioiden päätöksentekomenettelystä.” (ks. de Godzinsky 2012) ja ”Lapsen etu ja osallisuus hallinto-oikeuden päätöksissä” (ks. de Godzinsky 2014) sekä tuoreella väistökirjallaan ”Lapsen oikeudet ja oikeusturva. Lastensuojeluasiat hallintotuomioistuimissa.” (Ks. Toivonen 2017.) Kahdessa ensimmäisessä tutkimuksessa empiirinen aineisto koostui haastatteluista, havainnoinneista sekä asiakirja-aineistosta. Väitöskirjassaan hän on hyödyntänyt näiden kahden ja usean muun empiirisen tutkimuksen tuloksia.

⁹ Ervasti 2004, s. 9.

¹⁰ Ervasti 2011, s. 67–68.

Kansainvälisesti oikeussosiologisesta tutkimuksesta käytetään termiä *socio-legal research/studies* tai *socio-legal empirical research/studies*. Oikeussosiologiaa on yritetty sitoa yhtäältä osaksi sosiologiaa ja toisaalta osaksi oikeustiedettä. Sittenmin on pitkälti hyväksytty, että oikeussosiologia on jotain näiden kahden tieteenalan väliltä.¹¹ Kansainvälisessä oikeudellisessa metodikeskustelussa on esitetty huolta siitä, etteivät empiiriset laadulliset oikeustutkimukset ole olleet riittävän korkeatasoisia ja samanaikaisesti tarve empiirille tutkimukselle on viime vuosina kasvanut. Empiirisen oikeustutkimuksen heikkoa laatua ja marginaalina jäämistä on selitetty sillä, ettei oikeudellisissa oppilaitoksissa juurikaan opeteta empiirisiä menetelmiä ja toisaalta sosiologiassa lainsäädännön opetukselle on annettu muuta opetusta vähäisemmin arvoa.¹²

Oikeussosiologiassa oikeus ymmärretään laajasti. Oikeus ei pelkisty täten oikeusnormeihin ja niitä ylläpitäviin rakenteisiin vaan oikeutta määrittävät myös muut tekijät yhteiskunnassa. Tällaisiksi lukeutuvat esimerkiksi oikeusnormeja soveltavat viranomaiset, instituutiot ja institutionaaliset käytännöt. Näin ollen epäviralliset normit ja rakenteet sekä erilaiset sosiaaliset kontekstit määrittävät oikeutta.¹³ Toimeentulotukityötä tekevät työntekijät ovat edellä esitetyn perusteella yksi oikeutta määrittävä taho. Oikeus ymmärretäänkin tässä tutkielmassa oikeusjärjestelmän lisäksi myös käytännössä syntyväksi. Oikeus voidaan jäsentää *pluralistiseksi* sekä oikeuden sisältä että sen ulkopuolelta katsottuna. Klassisesti lain on ymmärretty olevan sidoksissa valtiovaltaan, jolloin laki on normatiivinen järjestelmä. Pluralismi viittaa tällöin lakien ja oikeudenalojen moninaisuuteen ja erilaisuuteen. Laajimmillaan pluralismi tarkoittaa kuitenkin, että myös erilaiset epäviralliset järjestelmät kuten uskonto ja tavat jäsentyvät oikeudeksi. Näkemykselle on haettu tukea esimerkiksi siirtomaa-ajan oikeuskäsitteistä, joten oikeuden määritelmä on hyvin laaja ja korostaa oikeuden sosiaalista luonnetta.¹⁴ Oma keskustelunsa on kuitenkin se, mitä kaikkea on tarkoituksenmukaista nimittää oikeudeksi¹⁵.

Oikeussosiologisen tutkimussuuntauksen sisällä painopisteet sen suhteen kuinka oikeus ja yhteiskunta asemoituvat toisiinsa nähden ovat ajan saatossa muuttuneet. Varhaisemmissa oikeussosiologisissa tutkimuksissa keskiössä oli yhteiskunnan ja oikeuden välisen suhteen ja vuorovaikutuksen tarkastelu. Oikeussosiologian tarkoituksena pidettiin yhteyksien löytämistä oikeuden ja yhteiskunnan väliltä. Tavoite yhteyksien löytämisestä sisältää oletuksen, että yhteiskunta ja oikeus ovat toisistaan

¹¹ Ervasti 2011, s. 67–68.

¹² Dobinson – Johns 2007, s. 16–17; Hillyard 2007, s. 266, 270–271; Travers – Banakar 2005, s. 13.

¹³ Alvesalo – Ervasti 2006, s. 14–15.

¹⁴ Davies 2010, s. 805–809, 811, 817.

¹⁵ Ks. tarkemmin Davies 2010, s. 820–822.

irrallisia järjestelmiä. Irrallisuudesta huolimatta yhteiskunnan muutokset vaikuttavat oikeusjärjestykseen ja oikeudellisella sääntelyllä vaikutetaan vastavuoroisesti yhteiskuntaan.¹⁶ Aiemmassa käsityksessä yhteiskunta ja oikeus ovat siis vuorovaikutuksessa toistensa kanssa, mutta toisaalta toimivat myös itsenäisinä toisistaan erillisinä järjestelminä.

Uudemman oikeussosiologisen näkemyksen mukaan yhteiskunta ja oikeus ovat kiinteästi sidoksissa eikä niitä voida erottaa toisistaan. Oikeus on tällöin osa yhteiskuntaa ja yhteiskunta osa oikeutta. Oikeus on myös itsessään yhteiskunnallinen käytäntö, se toimii yhteiskuntaa varten ja on ulkoisten tekijöiden vaikutusten alainen.¹⁷ Näin ollen ihmiset eivät ole ainoastaan lain säätämisen kohteita tai lain käyttäjiä vaan myös oikeutta luovia subjekteja. Oikeussosiologisesta näkökulmasta oikeus on muuttuvaa ja uusintuvaa, koska monet eri tekijät vaikuttavat siihen alati¹⁸. Näkemys ei ole yksinomaan oikeussosiologinen, sillä Tuori liittää sen laajemmin osaksi oikeudellisten käytänteiden tehtävänkuvaa¹⁹. Oikeudelle ei voida antaa yksiselitteistä, saati pysyväisluontoista määritelmää.

Oikeussosiologisella tutkimuksella voidaan kehittää yleisiä teorioita tai tutkia oikeudellisia käytänteitä ja pyrkiä ymmärtämään niitä. Tarkoituksena ei ole luoda yksiselitteisiä päätelmiä, vaan oikeus nähdään moninaisena kokonaisuutena ja esimerkiksi oikeusjärjestyksiin kietoutuu erilaisia syitä ja seurauksia.²⁰ Oikeudellisten ilmiöiden ja ongelmien ymmärtämisessä rakenteellisten ja historiallisten yhteyksien kuvaaminen saavat painoarvoa²¹. Keskeinen oikeussosiologisen tutkimuksen piirre on lisäksi se, että siinä keskitytään oikeuden tosiasialliseen ulottuvuuteen²². Oikeussosiologista ja empiristä oikeustutkimusta onkin käytetty paljon lainsäätämisen apuna lakien käytännön tason vaikutusten ja toimimisen selvittämiseksi²³. Tosiasiallista tai käytännöllistä ulottuvuutta tutkittaessa kiinnostuksen kohde ei ensisijaisesti ole voimassaolevan oikeuden sisällössä, säännösten tulkinnassa tai systematisoinnissa kuten oikeusdogmaattisessa tutkimuksessa, vaan kiinnostuksen kohteena ovat oikeu-

¹⁶ Kyntäjä – Laitinen 1983, s. 35–39.

¹⁷ Ervasti 2017, s. 10, 16; Alvesalo – Ervasti 2006, s. 7.

¹⁸ Alvesalo – Ervasti 2006, s. 8; Davies 2010, s. 805–809, 811, 817; Kyntäjä – Laitinen 1983, 36.

¹⁹ Tuori 2007, s. 18.

²⁰ Alvesalo – Ervasti 2006, s. 7–10.

²¹ Kyntäjä – Laitinen 1983, s. 36–37.

²² Alvesalo – Ervasti 2006, s. 7; Alvesalo – Kivivuori 2004, s. 375.

²³ Hillyard 2007, s. 267–268; Ylhäinen 2004, s. 41.

den erilaiset kontekstit. Tutkija asemoituukin tarkkailijan rooliin eli oikeutta tarkastellaan sen ulkopuolelta yhteiskunnallisessa ympäristössä.²⁴ Puolestaan perinteinen juristien käsitys nojaa oikeusdogmaattiseen oikeuden jäsennostapaan, jossa oikeus on formaali autonominen järjestelmä ja oikeutta tarkastellaan järjestelmän sisäpuolelta²⁵.

Jako oikeuden sisäiseen ja ulkoiseen lähestymistapaan voidaan myös kyseenalaistaa. Oikeuden määritelmä on viime vuosina avautunut²⁶, minkä johdosta on pidetty tarpeellisena ottaa uudenlaisia lähestymistapoja oikeuden tutkimiselle²⁷. Tuori puhuu oikeuden *kaksoiskansalaisuudesta*, jossa oikeustiede on sekä oikeudellinen että tieteellinen käytäntö. Oikeudellinen käytäntö viittaa esimerkiksi lain säätämiseen ja soveltamiseen. Tuori esittää, ettei oikeustiedettä tulisi kritisoida puutteellisena yhteiskuntatieteen osa-alueena, sillä oikeustieteen pyrkimys ei ole olla osa sosiologiaa koska sen perusta on myös oikeudellisissa käytännöissä. Tuorin mielestä oikeuden on silti oltava avoin kritiikille.²⁸ Ongelmallista on kuitenkin se, että oikeus ja sosiologia eivät anna aina toisilleen riittävästi jalansijaa.²⁹ Kriittisimmissä näkemyksissä on esitetty, että oikeuden on edelleen avauduttava muiden tieteenalojen suuntaan.³⁰ Tästä huolimatta oikeustieteen tarkoituksena ei ole eristäytyminen. Tämä ei liity ainoastaan oikeuden määritystapojen laajentumiseen vaan myös siihen, että oikeustieteen on kyettävä täyttämään tutkimuksen tieteelliset ja laadulliset kriteerit.³¹

Eräs oikeustieteelliseen tutkimukseen liittyvä keskeinen kysymys on se, ketä tutkimuksella pyritään palvelemaan. Yhtäältä toivotaan, että oikeustieteellinen tutkimus palvelee käytäntöä työväliseen tavoin. Tätä tehtävää toteuttavat esimerkiksi oikeusdogmaattiset tutkimukset yksinkertaistamalla monimutkaisia säädöskokonaisuuksia ja tuottamalla tulkintasuosituksia lakimiehille. Toisaalta tutkimuksen on vastattava yliopiston asettamiin tieteellisiin kriteereihin, jolloin korostuu esimerkiksi rahoitus, kansainvälisyys sekä vertaisarvioitujen julkaisujen määrä. Oikeudellinen tutkimus on tätä myötä kohdannut ulkoisia paineita. Ratkaisuksi on esitetty *oikeus- ja yhteiskuntatieteellistä tutkimusta*, joka sisältää oikeussosiologian.³² Oikeudelliselta tutkimukselta edellytetäänkin menetelmien

²⁴ Alvesalo – Ervasti 2006, s. 7–10, 15–16.

²⁵ Ks. Alvesalo – Ervasti 2006, s. 6–10; Hirvonen 2011, s. 21–22, 26, 33, 36; Travers – Banakar 2005, s. 15.

²⁶ Hillyard 2007, s. 266.

²⁷ Hirvonen 2011, s. 55.

²⁸ Tuori 2007, s. 17–18, 21.

²⁹ Tuori 2007, s. 21.

³⁰ Ervasti 2004, s. 12–15.

³¹ Minkkinen 2017, s. 910–914.

³² Minkkinen 2017, s. 909–914.

monimuotoisuutta tieteidenvälisyyden ja vastavuoroisuuden merkityksessä.³³ Painotus on tällöin yhteyksien etsimisessä tieteenalojen väliltä³⁴. Monimuotoisuus tarkoittaa myös sitä, että tutkimuksessa voidaan käyttää samanaikaisesti eri metodeja monipuolisen tiedon tuottamiseksi³⁵.

Oikeussosiologisessa tutkimuksessa käytetään yhteiskuntatieteellisiä tutkimusmenetelmiä. Tällä tarkoitetaan tyypillisesti erilaisia empiirisiä tutkimusmenetelmiä.³⁶ Tutkimusta voidaan siis toteuttaa esimerkiksi keräämällä aineisto haastatteluin, kyselyin tai havainnoimalla, jonka jälkeen se analysoidaan kvalitatiivisesti tai kvantitatiivisesti esimerkiksi sisällönanalyysillä, kategoria-analyysillä tai määrittämällä ja vertailemalla muuttujia. Yhteiskuntatieteellinen tutkimus voi olla myös teoreettista, jolloin tutkimus nojaa järkeilyyn ja argumenttien rakentamiseen. Tällöin tutkimuksessa ei ole empiiristä aineistoa, vaan teoria rakentuu kirjallisuuden ja aiemman tutkimuksen varaan.³⁷ Kuitenkin myös empiirinen tutkimus sisältää aina teoriaa ja aineiston analyysi voidaan tehdä teoreettisella orientaatiolla³⁸. Tässä tutkielmassa aineisto on kerätty empiirisesti haastatteluilla.

Oikeussosiologista tutkimusta voidaan tehdä eri tasoilla. *Makrotasolla* oikeussosiologisen tutkimuksen tehtävänä on jäsentää oikeutta ja yhteiskuntaa institutionaalisesti ja kansallisesti, *välitasolla* tutkimuksen kohteena ovat organisaatiot ja tietyt instituution osat. *Mikrotasolla* tutkimusta puolestaan toteutetaan yksilötason näkökohtien avulla.³⁹ Tässä tutkielmassa liikutaan eri tasojen välillä. Aineisto koostuu lain soveltajien haastatteluista, joten tutkielma on tältä osin välitasolla. Aineiston sisältö kuitenkin kytkee tutkielman kaikille tasoille harkinnan käytön erilaisten merkitysten kautta ja aineisto korostaa mikrotasoa. Lisäksi teoreettisessa viitekehyksessä ja tulosten tulkinnassa liikutaan välitason ja makrotason välillä.

³³ Minkkinen 2017, s. 920. Oikeustieteen ja sosiaalityön professioilla on yhteisiä huolenaiheita. Kumpikin tieteenala tuottaa käytännöllistä tietoa ja kumpikin tutkinto perustaa oikeuden ammatin harjoittamiselle. Haasteellista on se, että mikäli tutkimus palvelee ensi tilassa käytäntöä, voidaan kyseenalaistaa, kuinka vahva on alojen tieteellinen pohja ja sidos yliopistoon. Ks. Minkkinen 2017, s. 922; Raunio 2009, s. 125–129.

³⁴ Ervasti 2004, s. 11,15.

³⁵ Nielsen 2010, s. 952–955.

³⁶ Esim. Alvesalo – Ervasti 2006, s. 7–9; Alvesalo – Kivivuori 2004, s. 375–376; Ervasti 2017, s. 19.

³⁷ Alvesalo – Ervasti 2006, s. 23; Tuomi – Sarajärvi 2009, s. 20–21.

³⁸ Tuomi – Sarajärvi 2018, s. 23, 127–133.

³⁹ Kyntäjä – Laitinen 1983, s. 39 ref. Gijssels – Van Hoecke 1982, s. 52.

1.3 Toimeentulotuen tutkimisen lähtökohdat

1.3.1 Toimeentulotuen päätöksenteko tutkimusaiheena

Suomalainen nykyaikainen toimeentulotuki tuli osaksi lainsäädäntöä toimeentulotuen nimellä vuonna 1984 voimaan tulleessa sosiaalihuoltolaissa (710/1982). Sitä ennen puhuttiin huoltoavusta ja toimeentulotuen perusta ulottuu köyhäin- ja vaivaishoitoon asti. Toimeentulotuki luotiin väliaikaiseksi ja viimesijaiseksi tukimuodoksi, ajatuksena helpottaa yksilöiden ja perheiden tilapäisiä taloudellisia vaikeuksia. 1990-luvun alun lama muutti toimeentulotuen asemaa siten, että toimeentulotuen saajien määrä kasvoi. Sittenkin myös tuen saannin kesto on pidentynyt. Näin ollen erityisesti toimeentulotuen väliaikainen luonne on kyseenalaistettavissa.⁴⁰ Toimeentulotuen idea on kuitenkin edelleen viimesijaisuudessa ja väliaikaisuudessa⁴¹, joita voidaan ainakin pitää tavoitetilana.

Toimeentulotuki muodostaa yhden osan suomalaista sosiaaliturvaa kuullessaan osaksi etuusjärjestelmää. Toimeentulotuen asema on toimia etuusjärjestelmän viimesijaisena toimeentulon takeena. Erillinen laki toimeentulotuesta (1412/1997, jäljempänä toimeentulotukilaki) annettiin vuonna 1997. Tarkoituksena oli perustuslain 19.1 §:ssä määritetyn välttämättömän toimeentulon turvaaminen jokaisen kansalaisen kohdalla sekä tuen saajien itsenäisen selviytymisen edistäminen.⁴² Välttämättömän toimeentulon turvaaminen on jokaisen kansalaisen subjektiivinen oikeus, joka tulee täyttää kaikissa olosuhteissa⁴³. Toimeentulotuki on niin sanottu *vähimmäisetuus*, jonka tarkoituksena on vähimmäistoimeentulon varmistaminen. Vähimmäisetuuksille on tyypillistä verorahoitteisuus tai kansanvakuutusluonne sekä kohdejoukon ja etuuden tason universaalius.⁴⁴ Toimeentulotuki onkin verorahoitteinen tasoltaan universaali etuus, joten nämä voidaan nähdä toimeentulotuen ominaisuuksina. Lisäksi toimeentulotuen ominaisuus on kotitalouskohtaisuus, eli päätöksenteossa on otettava huomioon kaikkien talouden jäsenten tulot ja menot⁴⁵ ja myönnetyn toimeentulotuen katsotaan jakautuvan perheenjäsenten kesken (TTTL 3.2§). Perheen määritelmästä säädetään toimeentulotukilain 3.1 §:ssä.

Toimeentulotuen päätöksenteko on hallinnollista päätöksentekoa, jota julkisyhteisöissä Suomessa toteuttavat sosiaalityöntekijät, sosiaaliohjaajat, palveluneuvojat ja etuuskäsittelijät. Toimeentulotuen

⁴⁰ Kuivalainen 2013, s. 15–18.

⁴¹ Hiilamo – Karjalainen 2010 s. 94; Kuivalainen 2013, s. 15–17.

⁴² Kuivalainen 2013, s. 15.

⁴³ Arajärvi 2017, s. 73.

⁴⁴ Arajärvi 2002, s. 50.

⁴⁵ Saari – Behm 2017, s. 134.

päätöksenteko on vuoden 2017 alusta lähtien jakautunut kuntien ja Kelan kesken siten, että perustoi-meentulotuen päätöksenteko tapahtuu Kelassa etuuskäsittelijöiden toimesta ja täydentävän ja ehkäi-sevän toimeentulotuen päätöksenteko puolestaan kunnissa sosiaalityöntekijöiden, sosiaaliohjaajien ja palveluneuvojien tai etuuskäsittelijöiden toimesta. Tämä tutkielma sijoittuu erityisesti kuntien pää-töksentekijöiden harkintavaltaan täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen alueelle sosiaalityönte-kijöiden ja sosiaaliohjaajien päätöksentekoon.

Hallinnollisessa päätöksenteossa on kyse julkisen vallan käytöstä, joka edellyttää toimivaltaa, jonka puolestaan on perustuttava lakiin⁴⁶. Kunnan viranhaltijan toimivalta toimeentulotuen päätöksente-koon perustuu vanhaan sosiaalihuoltolakiin (SHL1982), joka jäi uuden sosiaalihuoltolain säätämisen yhteydessä tietyiltä osin voimaan. Vanhan sosiaalihuoltolain 6 §:ssä säädetään, että vastuu sosiaali-huollon toimeenpanosta on kunnan monijäsenisellä toimielimellä. Toimeentulotukilain 4 §:ssä puo-lestaan viitataan edellä mainittuun 6 §:ään, joten myös toimeentulotukea koskevat tehtävät määritty-vät kunnan monijäseniselle toimielimelle. Monijäseninen toimielin voi kuitenkin johtosäännöllä siir-tää toimivallan alaisuudessaan toimiville toimielimille (SHL1982 12 §). Sittenmin on säädetty *hal-lintosäännöstä* (KuntaL 90 §), johon on haluttu sisällyttää kaikki kunnan johtosäännöt. Siirtyminen hallintosääntöön ei tarkoittanut muutosta toimivallan siirron näkökulmasta.⁴⁷ Koska lainsäädäntö ei määritä mille kunnan monijäseniselle toimielimelle tehtävien hoito on annettava, jää se kunnan mää-räysvaltaan. Useimmiten kyseinen toimielin on kuitenkin lautakunta⁴⁸. Käytännössä lautakunta täten delegoi johtosäännössään toimivallan edelleen viranhaltijoille.

Päätöksenteossa on aina kysymys valintojen tekemisestä erilaisten vaihtoehtojen välillä. Valintojen tekeminen on hallinnollisessa päätöksenteossa tavoitteiden tai keinojen valikointia jonkin päämäärän saavuttamiseksi. Julkisyhteisöjen päätöksenteon ominaispiirre on lakisääteisyys, joka näyttäytyy jär-jestysmuodossa, ratkaisuvallassa ja asioiden käsittelyjärjestyksessä. Lisäksi kyse on julkisen vallan käytöstä ja julkisyhteisöissä tehdyillä päätöksillä on suurempi sitovuus kuin yksityishenkilön teke-millä päätöksillä, sillä julkisyhteisöissä päätetään oikeuksista ja velvollisuuksista.⁴⁹ Ensi asteen pää-töksenteossa tarvitaan myös muuta kuin oikeudellista asiantuntemusta, erityisesti silloin kun kyse on

⁴⁶ Mäenpää 2017, s. 69–70, 277, 304.

⁴⁷ HE 268/2014, s. 105–106.

⁴⁸ HE 358/2014, s. 8–9.

⁴⁹ Kurvinen 1985, s. 13–14, 16–18.

teknisen ja väljän normiston soveltamisesta.⁵⁰ Tässä tutkielmassa tarkasteltava toimeentulotuen päätöksenteko on tällaista ensi asteen päätöksentekoa. Toimeentulotuessa muu kuin oikeudellinen asiantuntemus tarkoittaa etenkin tämän tutkimuksen viitekehyksessä sosiaalihuollon asiantuntemusta.

Toimeentulotuen saamisedellytyksistä määrätään toimeentulotukilain 2.1 §:ssä. Sen mukaan ”Jokaisella on oikeus saada toimeentulotukea, *jos hän on tuen tarpeessa* eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla”. Toimeentulotuen saamisedellytys nojaa siis pohjimmiltaan tarpeeseen. Täten esimerkiksi työssäkäyville ja yrittäjille voi muodostua oikeus toimeentulotukeen, mikäli tulot eivät riitä turvaamaan toimeentuloa. Toimeentulotuen päätöksenteko perustuukin *tarveharkintaan*⁵¹. Toimeentulotukilain säännöksiä ei täten ole pyritty luomaan tyhjentäviksi vaan lakiin on haluttu jättää huomattavan paljon harkintaa⁵². Eurooppalainen vertailu osoittaa pohjoismaisten toimeentulotukijärjestelmien sisältävän keskimääräistä enemmän harkintaa⁵³, joskin norjalainen ja tanskalainen järjestelmä sisältävät vielä suomalaista järjestelmääkin enemmän harkintaa⁵⁴.

Toimeentulotukilain 2.1 §:ssä määritetyn tarveperusteisuuden ohella toimeentulotuen viimesijainen luonne (TTTL 1 §) edellyttää yksilökohtaista harkintaa. Toimeentulotuen harkinnassa on kaiken kaikkiaan kysymys etuuden myöntämisen tai etuuden määrän arvioinnista⁵⁵. Viimesijaisuuden vuoksi toimeentulotuki voi olla etuusjärjestelmän viimeinen mahdollinen apu ja helpotus yksilön tai perheen taloudellisesti haastavaan tilanteeseen. Toimeentulotuen ulkopuolelle jääminen voi siis myös aiheuttaa huomattavia ongelmia ja toimeentulotuen päätöksentekijällä merkittävää valtaa yksittäisen ihmisen elämään. Asia voidaan kääntää myös toisin päin: tarveharkinta nimenomaisesti mahdollistaa toimeentulotuen aseman viimesijaisena etuutena, sillä hakijoita voidaan sulkea toimeentulotuen ulkopuolelle, jos he eivät täytä saamisedellytystä eli jos hakija voi saada toimeentulonsa jollakin muulla tavoin⁵⁶. Tämä perustuu toimeentulotukilain 2.1 §:ssä määritettyyn muiden tulonhankintatapojen ensisijaisuuteen sekä 2.2 §:ssä määritettyyn yksilön velvollisuuteen pitää huolta itsestään ja elatukses-

⁵⁰ Tuori – Kotkas 2016, s. 7.

⁵¹ Esim. Arajärvi 2002, s. 50; Kuivalainen 2013, s. 15; Tuori 2011b, s. 727–728.

⁵² Ks. HE 358/2014 vp, s. 7, 12–13.

⁵³ Kivipelto – Saikkonen 2018, s. 59 ref. Kuivalainen & Nelson 2012.

⁵⁴ Adler 2010, s. 407–408.

⁵⁵ Rajavaara 2014, s. 140.

⁵⁶ Kuivalainen 2013, s. 16.

taan. Lisäksi saamisedellytyksenä on hakijan tietynlainen käyttäytyminen. Tämä tarkoittaa toimeentulotuen aktivointielementtiä kuten toimeentulotukilain 2a §:ssä määritettyä hakijan velvollisuutta ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi.⁵⁷ Viimesijaisuuteen liittyy kaiken kaikkiaan velvoittavia piirteitä sekä asiakkaiden toimintaa että viranomaisen päätösprosessia koskien.

Toimeentulotuki jakautuu *perus-*, *täydentävään* ja *ehkäisevään* toimeentulotukeen. Perustoimeentulotukeen kuuluu perusosa, joka kattaa esimerkiksi ravinnon, vaatteet sekä puhelinmenot (TTTL 7 a §). Lisäksi siihen kuuluvat muut perusmenot (TTTL 7 §) kuten asumisen kulut, sähkölaskut, lasten päivähoitomenot ja julkisen terveydenhuollon laskut (TTTL 7 b §). Täydentävällä toimeentulotuella puolestaan katetaan toimeentulotukilain 7 c §:n perusteella erityismenoja esimerkiksi koskien asumista tai harrastuksia. Se on nimensä mukaisesti tarkoitettu täydentämään perustoimeentulotukea, mikäli perustoimeentulotuki ei riitä turvaamaan hakijan toimeentuloa⁵⁸. Ehkäisevä toimeentulotuki ei ole sidoksissa menolajeihin ja sen tarkoituksena on toimeentulotukilain 1.2 §:ssä määritetty sosiaalisen turvallisuuden ja omatoimisen suoriutumisen edistäminen sekä syrjäytymisen ja pitkäaikaisen toimeentulotukiriippuvuuden ehkäisy. Harkintavallan kannalta olennaista on se, että toimeentulotukilaissa ei ole tarkasti määritelty toimeentulotuen myöntämisen kohteita, saati tuen määrää. Luvussa 3.2.1 palataan tarkemmin siihen, millaisin eri tavoin toimeentulotuki jättää päätöksentekijälle harkintavaltaa. Lähtökohta kuitenkin on, että toimeentulotuen päätöksenteossa tarvitaan kauttaaltaan jonkinasteista harkintaa⁵⁹.

Toimeentulotuen harkintavalta muodostaa kiinnostavan tutkimuskohteen siksi, että harkintavaltaan liittyy ristiriitaisia suhtautumistapoja. 1970-luvulla oikeuskirjallisuudessa esitettiin huolta harkintavallan jatkuvasta lisääntymisestä⁶⁰. Sitä vastoin etenkin 1990-luvun muutosten myötä yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa on esitetty huolta hyvinvointialojen asiantuntijoiden harkintavallan kaventumisesta⁶¹. Yhtäältä on olemassa vahvat perusteet sille, miksi harkintavaltaa tulee rajoittaa. Näitä perusteita ovat esimerkiksi lainmukaisuuden ja yhdenvertaisuuden⁶² sekä puolueettomuuden ja ennakoitavuuden varmistaminen⁶³. Toisaalta on tärkeitä perusteita sille, miksi harkintavaltaa tulee jättää viranomaisten ratkaisukäytäntöön. Tällaisia perusteita ovat muun muassa hallinnon joustavuus sekä

⁵⁷ Ks. Arajärvi 2002, s. 214.

⁵⁸ HE 358/2014 vp, s. 37.

⁵⁹ Kuivalainen – Saikku 2013, s. 151–152.

⁶⁰ Konstari 1980, s. 80.

⁶¹ Julkunen 2006, s. 99; Evans 2010, s. 1.

⁶² Kotkas 2014, s. 42.

⁶³ Koivisto 2014, s. 48–49.

yksilöllisen harkinnan tarve muuttuvissa, ennakoimattomissa⁶⁴ ja asiakkaan kannalta haastavissa tilanteissa⁶⁵. Lisäksi sosiaalipolitiikka on ollut viime vuosina talousorientoitunutta, minkä johdosta julkisella sektorilla työskentelyyn on tullut uusia korostuksia. Kustannussäästöt ja taloudelliset intressit ovat saaneet painoarvoa, mikä puolestaan on johtanut esimerkiksi seurantamenetelmien ja näyttöjen juurtumiseen osaksi julkisen sektorin ja sosiaalityön arkea.⁶⁶ Sen lisäksi että sosiaalityötä tehdään ihmisten auttamiseksi, on nykypäivänä vastattava myös ulkopäin tuleviin vaatimuksiin tehokkuudesta, tuloksellisuudesta ja tilivelvollisuudesta⁶⁷.

Toimeentulotukilaki tarjoaa harkinnan näkökulmasta puolestaan otollisen tutkimuksen kohteen, sillä se jättää joustavuutensa vuoksi paljon tilaa harkinnalle. Lisäksi aiemmassa tutkimuksessa toimeentulotuen tietopohjan on todettu olevan liian vähäistä ja kehittämisen välttämätöntä⁶⁸. Toimeentulotukea koskevan uuden tiedon ja tutkimuksen tuottaminen on siis kaiken kaikkiaan tärkeää, mikä tuottaa hedelmällisen lähtökohdan toimeentulotuen tutkimiselle.

1.3.2 Yhteiskunnalliset taustatekijät

Toimeentulotukeen ja harkintavaltaan kietoutuvien yhteiskunnallisten taustatekijöiden läpi käyminen on tämän tutkielman kannalta olennaista ainakin kahdesta syystä. Ensimmäinen syy on se, että tutkielma sijoittuu organisatorisesti sosiaalihuoltoon ja oikeudellisesti sosiaali- ja hallinto-oikeuden aloille, joten tutkielma kiinnittyy sosiaalipolitiikkaan. Sosiaalioikeus on sosiaalipolitiikan toteuttamisen väline, mutta samanaikaisesti se asettaa rajat sosiaalipolitiikan toteuttamiselle. Toimeentulon takaaminen sosiaalisissa riskitilanteissa on sosiaalipoliittinen tavoite, jota säännellään sosiaalioikeuden keinoin esimerkiksi toimeentulotukilaille.⁶⁹ Hallinnollisesta näkökulmasta päätöksenteon tavoitteet ovat aina sidoksissa hallinnonalan tavoitteisiin⁷⁰ eli sosiaalihuollossa sosiaalipolitiikkaan. Toinen syy on tutkielman oikeussosiologinen lähestymistapa. Jotta oikeutta voidaan lähestyä yhteiskunnallisesta näkökulmasta, on oltava perillä yhteiskunnan tilanteesta, ilmiöistä ja muutossuunnista. Yhteiskunnalliset ilmiöt vaikuttavatkin oikeussosiologian sisältöön⁷¹ eli tutkimuksen kohteeseen. Seuraavaksi

⁶⁴ Esim. Koivisto 2014, s. 48–49; Rajavaara 2014, s. 136–137.

⁶⁵ Kuivalainen 2013.

⁶⁶ Esim. Juhila 2006, s. 65–70; Julkunen 2006, s. 65–67.

⁶⁷ Ks. Julkunen 2006, s. 81–84, 99.

⁶⁸ Kuivalainen – Saikku 2013, s. 181.

⁶⁹ Tuori – Kotkas 2016, s. 8–9, 12, 15.

⁷⁰ Kurvinen 1985, s. 20–21.

⁷¹ Kyntäjä – Laitinen 1983, s. 9.

läpi käytävät toimeentulotukeen ja harkintavaltaan kytkeytyvät taustatekijät siis muodostavat tutkielman yhteiskunnallisen kontekstin ja ovat omalta osaltaan vaikuttaneet harkintavallan ja toimeentulotuen muotoutumiseen nykyisenlaisiksi.

Harkintavallan ja toimeentulotuen kannalta ensimmäinen olennainen taustatekijä on taloudellisten näkökulmien korostuminen ja julkisen sektorin haastava taloudellinen tilanne. Etuusjärjestelmä on aina sidoksissa yhteiskunnan taloudelliseen tilanteeseen. Viime vuosina talouden ääni on huomattavasti voimistunut yhteiskunnassa, millä on ollut monia seurauksia. Yhteiskunnan taloudellinen tilanne asettaa rajoja etuuksien maksamiselle, sillä julkiset resurssit ovat rajalliset.⁷² Tyypillisesti puhutaankin resurssien niukkuudesta, minkä johdosta varoja on käytettävä mahdollisimman tehokkaasti ja vastikkeellisesti⁷³. Erityisesti heikko taloudellinen tilanne vaikuttaa määrärahasidonnaisiin etuuksiin⁷⁴, mutta muun etuusjärjestelmän puutteet ja rajoitteet aiheuttavat myös lisääntyntä toimeentulotuen tarvetta toimeentulotuen viimesijaisesta asemasta johtuen⁷⁵.

Toinen merkittävä tekijä on tuloerojen kasvu, joka on eri vuosikymmeninä keskustelua herättänyt eräänlainen ikuisuuskysymys. Tuloerojen kasvu on ollut Suomessa viime vuosina voimakasta ja tätä myötä köyhyyden tai pienituloisten määrä on lisääntynyt ja eriarvoisuus kasvanut⁷⁶. Nämä tekijät korostavat viimesijaisen taloudellisen tuen eli toimeentulotuen tarvetta, sillä toimeentulotuen avulla voidaan turvata vähimmäinen tulotaso kaikkein heikoimmassa taloudellisessa tilanteessa oleville kansalaisille. Tuloerojen kasvu kietoutuu myös monenlaisiin sosiaalisiin ja terveydellisiin ongelmiin. Eriarvoisuus ilmenee esimerkiksi asumisessa, koulutuksen tasossa ja sosiaalisissa suhteissa⁷⁷ sekä esimerkiksi rikollisuuden, mielenterveysongelmien ja päihdeongelmien määrrien kasvussa.⁷⁸ Lisäksi sen voidaan nähdä etäännyttävän kansalaisia toisistaan⁷⁹. Osana etuusjärjestelmää toimeentulotukityön luonteeseen kuuluu kansalaisten aktivointi, jolloin pyrkimyksenä on saada yhteiskunnasta syrjäytyneet takaisin aktiivisiksi ja osallistuviksi kansalaisiksi.⁸⁰ Suomalaista yhteiskuntaa ohjaakin

⁷² Jyränki – Husa 2012, s. 442; Kalliomaa-Puha – Kotkas – Rajavaara 2014, s. 9–10.

⁷³ Esim. Julkunen 2006, s. 72–73; Meklin ym. 2013, s. 188–189.

⁷⁴ Kalliomaa-Puha – Kotkas – Rajavaara 2014, s. 10.

⁷⁵ Saari – Behm 2017, s. 133.

⁷⁶ Roivainen – Heinonen – Ylinen 2011, s. 7; Raunio 2009, s. 245–245.

⁷⁷ Arajärvi 2017, s. 79.

⁷⁸ Taimio 2010, s. 10–14.

⁷⁹ Raunio 2009, s. 246.

⁸⁰ Raunio 2009, s. 272–273. Ks. myös Juhila 2006, s. 50–65.

palkkatyön ihanne, jolloin oletuksena on, että jokaisella kansalaisella tulisi olla toimeentulon turvaava työ⁸¹. Toimeentulotukiasiakkaan passiivisuus voikin johtaa perusosan alennukseen (TTTL 10 §), mikä korostaa asiakkaan aktiivisuuden velvoitetta.

Kolmas merkityksellinen tekijä on sääntelyn keventäminen. Sääntelyn joustavuuden on nähty lisääntyneen huomattavasti jo 1950 ja 1990 -lukujen välillä⁸². Nykyään puhutaan lainsäädännön *informaalistumisesta*, mikä tarkoittaa, että erilaisia toimintaohjeita annetaan yhä enemmän täsmällisten lakien sijaan. Arajärvi toteaa, että sosiaaliturvaa koskevat lainsäädännön trendit kasvattavat hallinnon harkintavaltaa. Tällä hän viittaa siihen, että sosiaaliturvaa koskevaan lainsäädäntöön on yhä enemmän jätetty tilaa joustavuudelle, koska normeja ei ole luotu tarkoiksi.⁸³ Joustavuuden tärkeyttä perustelee elämän ennakoimattomuus⁸⁴.

Asiaa voidaan jäsentää kuitenkin myös toisin päin. Viranomaisten toiminnan ohjaus on viime vuosikymmeninä lisääntynyt esimerkiksi erilaisten tulos- ja laatusopimusten käyttöönoton vuoksi. Lisääntyneen ohjauksen on esitetty kaventavan julkisen sektorin ja erityisesti hyvinvointipalvelujen ammatilaisten harkintavaltaa.⁸⁵ Ohjauksen lisääminen pohjautuu haluun estää vallan liiallinen keskittyminen julkiselle sektorille⁸⁶. Tähän liittyy pyrkimys muuttaa julkisen sektorin johtamistapoja *uuden julkisjohtamisen* (*new public management*) ja *managerialismin* hengessä. Uuden julkisjohtamisen myötä ammatillisen harkinnan nähdään korvautuneen tulosvastuulla sekä ulkoisilla valvonnan ja arvioinnin keinoilla⁸⁷. Sama pätee pitkälti managerialismin vaikutuksiin. Managerialismissa yksityisen sektorin johtamiskäytännöt halutaan siirrettävän julkiselle sektorille, jotta julkista sektoria voidaan johtaa liike-elämän periaatteiden mukaan. Hallintovirkamiehet pyritään korvaamaan johtajilla. Managerialismi edellyttää kilpailun menetelmiä, seurantaa ja kaiken kaikkiaan uudenlaisia toimintatapoja ja -malleja. Tämä on harkintavallan kannalta olennaista erityisesti siksi, että julkisen sektorin toiminnan kontrollointi ja painopisteet ovat managerialismin myötä muuttaneet muotoaan vastaamaan ensisijaisesti taloudellisia päämääriä.⁸⁸ Esille onkin tullut huoli siitä, että taloudelliset intressit

⁸¹ Kivipelto – Saikkonen 2018, s. 59.

⁸² Laakso 1990, s. 197–198.

⁸³ Arajärvi 2017, s. 75–76.

⁸⁴ Kotkas 2014, s. 41–43.

⁸⁵ Julkunen 2006, s. 99; Evans 2010, s. 1.

⁸⁶ Evans 2010, s. 1.

⁸⁷ Julkunen 2006, s. 99.

⁸⁸ Evans 2010, s. 29–32; Juhila 2006, s. 72–74.

ajavat sosiaalihuollon asiakkaiden todellisten tarpeiden edelle⁸⁹. Managerialismin ja uuden julkisjohtamisen korostukset kytkeytyvät pohjimmiltaan yhteiskunnan heikkoon taloudelliseen tilanteeseen ja pyrkimykseen kohentaa sitä.

1.3.3 Kela-siirto ja sen taustatekijät

1.1.2017 voimaan tulleen lakiuudistuksen tarkoituksena ei ollut muuttaa toimeentulotuen myöntämisen perusteita vaan päätöksentekoprosessia. Uudistuksen taustalla vaikuttivat useat eri tekijät. Tärkeimmäksi lähtökohdaksi on esitetty toimeentulotuen hakijoiden yhdenvertaisuuden parantamisen tarve. Toimeentulotuen päätöksenteon ollessa yksinomaan kuntien vastuulla, nähtiin yhdenvertaisuusperiaatteen vaarantuvan kuntien erilaisten toimintakäytäntöjen johdosta. Perustoimeentulotuen Kela-siirron uskottiin parantavan yhdenvertaisuutta, koska Kelassa myöntämisen ja maksamisen perusteet olisivat kansallisesti yhtenäiset. Kuntakohtaisia myöntämisohteja onkin kritisoitu epäyhtenäisiksi.⁹⁰ Toinen tärkeä tekijä oli näkemys myöntämismenettelyjen tehostamisesta. Tehokkuuden arvioitiin kasvavan, kun kaikkien etuuskäsittely olisi Kelan vastuulla. Samalla edellä mainittu yhdenvertaisuus paranisi, kun päätöksentekijä olisi sama viranomainen. Lisäksi tarkoituksena oli yksinkertaistaa toimeentulotuen maksatusta sekä hallinnollisesti että asiakkaan näkökulmasta. Vanhan järjestelmän ajateltiin olevan asiakkaille vaikeasti hahmotettava, joten sitä haluttiin selkeyttää ja johdonmukaistaa.⁹¹

Toimeentulotuki on vuosien ajan ollut sidoksissa sosiaalityöhön ja etenkin aikuissosiaalityöhön. Tätä on kuvattu esimerkiksi ”aikuissosiaalityön ja toimeentulotuen vahvana liittona”⁹² ja kaikkiaan toimeentulotuen ja sosiaalityön läheinen suhde nojaa jo vaivais- ja köyhäinhoitoon⁹³. Sittemmin sosiaalityön tutkimuksessa ja käytännön tasolla on kuitenkin tuotu esille kokemus siitä, ettei mekaaninen toimeentulotuen myöntäminen ole ”varsinaista sosiaalityötä”. Tämän johdosta toimeentulotuen käsittelyä ei ole kaikilta osin nähty tarpeellisenä pitää sosiaalialan työntekijöillä, joten vastuuta perustoimeentulotuen käsittelystä on siirretty kuntien omille etuuskäsittelijöille.⁹⁴ Sama ajatus on myös

⁸⁹ Blomgren – Kallio – Kroll 2014, s. 185.

⁹⁰ HE 358/2014 vp, s. 4, 13–16.

⁹¹ HE 358/2014 vp, s. 4, 13–16.

⁹² Taina – Kotiranta 2014, s. 189.

⁹³ Kuivalainen 2013, s. 25.

⁹⁴ Taina – Kotiranta 2014, s. 189–190; Kuivalainen 2013, s. 25; Saikku – Kuivalainen 2013, s. 116.

Kela-siirron taustalla. Perusteena oli nimittäin se, että perustoimeentulotuen käsittelyn siirryttyä Kellalle, kunnissa jäisi enemmän aikaresurssia varsinaiseen sosiaalityöhön⁹⁵.

Toimeentulotuen käsittelyn ollessa kokonaisuudessaan kuntien sosiaalitoimen vastuulla, ongelmallista oli myös sosiaalihuollon asiakkuuteen liittyvä pelko *leimaantumisesta*. Sosiaalitoimen asiakkuutta on pahimmillaan pidetty nöyryyttävänä⁹⁶. Toimeentulotukea hakiessa asiakas joutuukin todistamaan olevansa yhteiskunnan valtaväestöstä poikkeava tulojen ollessa riittämättömät⁹⁷. Hallituksen esityksessä leimaantumisen pelko on nähty erityisesti pienten kuntien haasteena⁹⁸. Myös toimeentulotuen hakemisen prosessissa on ollut haasteita. Kaikki tukeen potentiaalisesti oikeutetut eivät ole osanneet hakea etuutta, tuen hakemista on pidetty työläänä, eivätkä kaikki ole halunneet hakea toimeentulotukea. Kaikki edellä mainitut tekijät ovat myötävaikuttaneet toimeentulotuen alikäyttöön, joka on ollut Suomessa merkittävää.⁹⁹ Toimeentulotuen alikäytön on nähty ilmentävän toimeentulotukijärjestelmän toimimattomuutta ja tehottomuutta¹⁰⁰. Hallituksen esityksessä Kela-siirron arvioitiin vähentävän toimeentulotuen alikäyttöä ja leimaantumisen kokemuksia¹⁰¹.

Tehtävien jako kuntien ja Kelan välillä perustui uudistuksessa siihen, että Kelaan siirrettäisiin sellainen toimeentulotuen päätöksenteko, jossa tarvitaan vain vähän harkintaa¹⁰². Käytännössä tämä tarkoitti perustoimeentulotukea. Kuitenkin myös joitain täydentävän toimeentulotuen osia siirrettiin osaksi perustoimeentulotukea, joten näin aiempia täydentävän toimeentulotuen osa-alueita siirtyi Kellalle. Tällaisia osa-alueita olivat esimerkiksi asunnon vuokravakuudet, muuttokustannukset sekä lasten päivähoitomenot¹⁰³. Uudistuksen myötä harkintavalta on siis yhä selkeämmin painottunut kunnille. Viime vuosien muutossuuntana on kaiken kaikkiaan ollut harkinnan vähentäminen toimeentulotuen myöntämiskäytännöissä, vaikka samaan aikaan on esitetty, että toimeentulotuen eri muotojen myöntämisessä tarvitaan aina enemmän tai vähemmän jonkinasteista harkintaa.¹⁰⁴

⁹⁵ HE 358/2014 vp, s. 24.

⁹⁶ Kuivalainen 2013, s. 16.

⁹⁷ Kuivalainen 2007, s. 49–50.

⁹⁸ HE 358/2014 vp, s. 14.

⁹⁹ Kuivalainen 2007, s. 49–50, 53.

¹⁰⁰ Kuivalainen 2007, s. 49.

¹⁰¹ HE 358/2014, s. 25.

¹⁰² Ks. HE 358/2014, s. 1.

¹⁰³ HE 358/2014, s. 16.

¹⁰⁴ Kuivalainen 2013, s. 16.

Nykyisin toimeentulotuen päätöksenteko tapahtuu siis sekä kuntien sosiaalitoimistoissa että Kelassa. Perustoimeentulotuki haetaan aina Kelasta, mutta samalla hakemuksella voidaan hakea myös ehkäisevää tai täydentävää toimeentulotukea. Tällöin Kela siirtää hakemuksen toimeentulotukilain 14d §:n nojalla kunnalle käsittelyaikojen rajoissa. Mikäli hakijalla on jo perustoimeentulotukipäätös, voi hän toimittaa täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen hakemukset myös suoraan kuntaan 14.1 §:n mukaisesti. Kuntien on mahdollista myöntää ehkäisevää toimeentulotukea kiireellisissä tapauksissa riippumatta perustoimeentulotuen käsittelyn tilanteesta. Uusi päätöksentekoprosessi on harkintavallan kannalta merkityksellinen siksi, että se edellyttää uudella tavalla yhteistyötä Kelan ja kuntien välillä. Toimeentulotukilain 4.3 §:ssä yhteistyön tarkoituksena määrittyy toimeentulotuen tarkoituksen toteutumisen varmistaminen, mikä tarkoittaa käytännössä esimerkiksi Kelan velvollisuutta ohjeistaa asiakasta kunnassa asiointiin (4.3 §) sekä Kelan velvollisuutta arvioida toimeentulotuen kiireellisyttä yhdessä kunnan kanssa (14d § 2 mom.). Toimeentulotuki ei siis ole irrottautunut sosiaalihuollosta¹⁰⁵. Vaikka uudistuksen taustalla oli monia tärkeitä tavoitteita, ei Kela-siirto ole sujunut ongelmitta. Haasteita käsitellään tarkemmin tutkielman lopussa luvussa 7.2.4.

Tutkielman teoreettinen viitekehys rakentuu luvuista 2–4. Toinen luku lähtee liikkeelle siitä, mistä harkintavallassa on oikeudellisesti ja yhteiskuntatieteellisesti kysymys ja millaisia erilaisia asioita harkinnan käytöllä tarkoitetaan. Tutkielman oikeussosiologisesta sidoksesta johtuen näkemys harkintavallasta on kokonaisuudessaan laaja. Olisi mahdotonta tutkia harkinnan käyttöä käymättä ensin läpi harkintavallan käsitettä. Luvut kolme ja neljä painottuvat erilaisten toimeentulotuen päätöksenteolle olennaisten reunaehtojen tarkasteluun. Reunaehdoilla tarkoitetaan tässä tutkielmassa sellaisia erilaisia tekijöitä, jotka vaikuttavat toimeentulotuen päätöksentekotilanteeseen luomalla ehtoja ja edellytyksiä. Ne ovat siis tekijöitä, jotka päätöksentekijä on juridisesti, ammatillisesti, eettisesti tai organisatorisesti jollakin tavalla velvoitettu ottamaan huomioon. Luvussa kolme tuodaan esille tärkeimmät oikeudelliset reunaehdot, joiden puitteissa toimeentulotukilakia soveltavat viranomaiset ja erityisesti sosiaaliohjaajat ja -ohjaajat toimivat. Neljännessä luvussa jäsennetään vastaavasti sosiaalihuollon kannalta olennaisimmat ammatilliset ja organisatoriset reunaehdot. Lisäksi neljännen luvun tarkoituksena on tehdä näkyväksi, millainen ammatillinen tausta toimeentulotuen päätöksiä tekevillä sosiaaliohjaajilla ja sosiaaliohjaajilla on.

¹⁰⁵ Kivipelto – Saikkonen 2018, s. 59.

Teoreettisesta viitekehyksestä siirrytään tutkielman empiiriseen osuuteen. Viidennessä luvussa tehdään ensin lyhyt koonti teoreettisen viitekehyksen antiin, minkä jälkeen käydään läpi aineiston kuvaus, analyysimenetelmäksi valikoitu sisällönanalyysi sekä analyysiprosessin toteutus. Luvussa kuusi esitellään aineiston analyysiprosessissa muodostetut harkinnan käytön keinojen, harkinnan käytön ja puutteiden sekä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisesta muodostetut luokat eli empiirisen aineiston analyysin tulokset. Nämä kuudennen luvun tulokset kootaan yhteen johtopäätöksissä, jossa ne käydään läpi erityisesti merkityksiä korostaen sekä yhdistellen empiirisen aineiston tutkimustuloksia teoreettiseen viitekehykseen. Lisäksi tutkielman anti esitetään johtopäätöksissä laajemmassa kontekstissa ja lopulta käännetään katse kohti tulevaa.

2 HARKINTAVALTA

2.1 Harkintavalta oikeudellisena käsitteenä ja ilmiönä

Harkintavallan oikeudellinen määrittely on perustavanlaatuinen kysymys, joka nojaa pohjimmiltaan erilaisiin tapoihin ymmärtää mitä oikeus on. Kärjistetysti *oikeuspositivismi* voisi mahdollistaa min-kälaisen harkintavallan käytön tahansa, kunhan harkinta perustuu lakiin. Väitteen perusta on siinä, että traditionaalisessa oikeuspositivismissa oikeusnormit ymmärretään yhteiskunnasta ja moraalista riippumattomina sekä tietoisesti asetettuina. Näin ollen oikeuspositivismin hengessä olisi mahdollista säätää mielivaltaisia lakeja.¹⁰⁶ Vastakkaisena näkemyksenä *oikeusfilosofian*¹⁰⁷ ja oikeussosiologian kentällä on esitetty muun muassa, että harkintavalta toimii lain jatkeena. Käsitys ottaa huomioon sen, ettei asian ratkaisuun välttämättä ole sopivaa säännöstä, jolloin harkinnan käyttö alkaa siitä mihin laki loppuu.¹⁰⁸ Nykyisin kuitenkin myös oikeuspositivismissa inhimilliset piirteet on hyväksytty osaksi oikeutta¹⁰⁹ vaikkakin harkintavallan on aina oltava normatiivista ja sääntöihin perustuvaa¹¹⁰. Oikeudellisesti harkintavallan määrittelyssä ei siis ole saavutettu yksimielisyyttä. Lähtökohtana harkintavallan oikeudelliselle ymmärtämiselle on kuitenkin se, että harkintavalta eli mahdollisuus käyttää harkintaa, on jotakin laissa jätettyä tai lailla määrättyä.

Harkinnan ja harkintavallan käsitteet erotetaan oikeudellisesti toisistaan usein siten, että harkinnan määritetään tarkoittavan ratkaisuvaihtojen etsimistä ja niiden välillä tehtävää valintaa, ja harkintavallan puolestaan mahdollisuutta valintojen tekemiseen¹¹¹. Harkintavallan käsite muodostuu kahdesta osasta: vallasta ja harkinnasta. Oikeudellisesti vallan käsite viittaa edellä mainittuun valintojen tekemisen mahdollisuuteen, mutta myös julkisen vallan käyttöön ja toimivaltaan. Oikeudellisesta näkökulmasta viranomaisharkinta on oikeudellisessa päätöksenteossa ja ratkaisukäytännössä tarvittavaa harkintaa. Harkinta on osa julkisen vallan käyttöä ja julkisen vallan käytön tulee aina perustua lakiin.¹¹² Julkisen vallan käyttö puolestaan edellyttää laissa määritettyä toimivaltaa, ja sitovassa yksi-

¹⁰⁶ Tuori 2000, s. 7, 15–19.

¹⁰⁷ Oikeusfilosofiassa painopiste oikeudellisten ilmiöiden filosofoinnissa eli pohdinnassa. Hirvonen 2011, s. 28.

¹⁰⁸ Ks. Pitkänen 2002, s. 379.

¹⁰⁹ Tuori 2000, s. 7, 15–19.

¹¹⁰ Pitkänen 2002, s. 379.

¹¹¹ Ks. Koivisto 2014, s. 48; Konstari 1980, s.2; Rajavaara 2014, s. 140.

¹¹² Kotkas 2014, s. 40–42.

puolisessa oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavassa päätöksenteossa toimivalta on säädetty viranomaiselle¹¹³. Harkintavallan valtaelementti edellyttää siis mahdollisuutta valintojen tekemiseen, oikeutta käyttää julkista valtaa sekä laissa määritellyn toimivallan.

Harkinnan käyttö on lain soveltamista. Lain soveltamisessa on tunnistettavissa viisi erilaista tilannetta. Säännös voi olla yksiselitteinen, tulkinnanvarainen tai se voi sisältää harkintamarginaalin. Lisäksi säännökset voivat olla ristiriitaisia tai säännös voi puuttua kokonaan.¹¹⁴ Harkintamarginaali tai tulkinnan mahdollisuus on voitu jättää säännökseen tarkoituksella lainsäätäjän toimesta, jotta lain toimeenpanossa on mahdollista ottaa huomioon esimerkiksi asiakkaan yksilöllinen tilanne. Toisinaan laki muodostuu kuitenkin tahattomasti tulkinnanvaraiseksi tai yleisluontoiseksi, jolloin sovellettaessa on välttämätöntä käyttää harkintaa.¹¹⁵ Tulkinnanvaraisuus johtuu *loogisista* (säännösten ristiriitaisuus), *syntaktisista* (kielelliset ja rakenteelliset tekijät kuten sanajärjestys) tai *semanttisista* (kielellisen ilmaisun epätarkkuus) ongelmista. Erilaisten lain soveltamistilanteiden suhde harkintaan on erilainen. Yksiselitteisten normien soveltaminen tapahtuu yleensä mekaanisella rutiiniratkaisulla, jolloin harkintaa ei tarvita. Sitä vastoin tulkinnanvaraisia tai yleisluontoisia normeja sovellettaessa on välttämätöntä käyttää harkintaa, koska lain sanamuoto ei tarjoa suoraa ratkaisua. Harkintamarginaalin sisältävien säännösten soveltamisessa päätöksenteko taas perustuu tapauskohtaiseen harkintaan. Normiristiriidat puolestaan ratkaistaan normihierarkian avulla, säädösten ajallisella tarkastelulla tai yleis- ja erityislakiaseman perusteella.¹¹⁶

Lain tulkinnan ja harkinnan erottaminen toisistaan on haasteellista. Laakso jäsentää lain tulkinnassa olevan kyse merkityssisällön antamisesta ja harkinnassa päätöksenteosta tietyn lain muodostaman marginaalin sisällä.¹¹⁷ Kuitenkin kuten edellä on todettu, lainsäädännön tulkinnanvaraisuus ja yleisluontoisuus voivat johtaa harkinnan käyttöön¹¹⁸, joten harkintavalta ei muodostu aina tarkoituksellisesti. Harkintavalta on lisäksi määritelty oikeudeksi *tulkita* väljiä tai monitulkintaisia säännöksiä, jolloin harkinnan käyttö on erilaisten vaihtoehtojen punnintaa ja kartoittamista lain soveltamisessa. Tulkinnanvaraisuuden on jopa ehdotettu viittaavaan laissa harkinnan käytön mahdollisuuteen.¹¹⁹ Tosi-asiassa harkinnan käyttö voi siis olla myös lain tulkintaa.

¹¹³ Mäenpää 2017, s. 24–25.

¹¹⁴ Laakso 1990, s. 131; Laakso 2013, 35.

¹¹⁵ Kalliomaa-Puha – Kotkas – Rajavaara 2014, s. 8–9; Laakso 2013, s. 35.

¹¹⁶ Laakso 1990, s. 132–135, 142–143, 146.

¹¹⁷ Laakso 1990, s. 133.

¹¹⁸ Kalliomaa-Puha – Kotkas – Rajavaara 2014, s. 8–9;

¹¹⁹ Koivisto 2014, s. 48.

Harkinnan ja harkintavallan käsitteitä voidaan myös lähestyä erittelemällä harkinnan lajeja. Suomessa harkintavallan oikeudellisen jäsennostavan tausta nojaa korkeimman hallinto-oikeuden ja valtioneuvoston väliseen tehtävänjakoon hallintovalitusten käsittelyssä. Korkeimmalla hallinto-oikeudella oli lain korkeimmasta hallinto-oikeudesta (74B/1918) 5 §:n mukaan oikeus siirtää valitus valtioneuvoston hoidettavaksi, kun kyse oli tarkoituksenmukaisuuden perusteella tehdystä valituksesta. Siirto-oikeuden nojalla korkein hallinto-oikeus piti itsellään laillisuusharkintaa edellyttävät valitukset ja siirsi eteenpäin tarkoituksenmukaisuusharkintaa vaativat valitukset. Siirto-oikeuden myötävaikutuksesta harkinta jaettiin suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa vapaaseen ja sidottuun harkintaan tai laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan.¹²⁰ Sitten lakia on kuitenkin muutettu, mutta aiempi laki on toiminut pohjana harkintavallan käsitteellistämiseksi.

Jaottelu sidottuun ja vapaaseen harkintaan on ollut erityisesti Merikosken teoretisoinnin kohteena. Käsitys ei ole kuitenkaan alkujaan Merikosken, vaan sen juuret voidaan paikantaa Itävaltaan 1800-luvun lopulle ja sitten myös Ranskaan, Sveitsiin ja Saksaan¹²¹. Sidottu harkinta on harkintaa, jossa päätökset tehdään puhtaasti lain tai velvoittavan ohjeen pohjalta. Tavoitteena on löytää tilanteeseen sopiva oikea ratkaisu. Vapaa harkinta taas tarkoittaa hallintoviranomaisen mahdollisuutta tehdä valintoja erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen välillä säännösten rajoittamatta. Vapaa harkinta ei kuitenkaan ole synonyymi mielivallalle, vaan erilaiset oikeusperiaatteet rajoittavat sitä. Vapaa harkinta voidaankin määritellä myös kaikeksi siksi, mitä jää oikeusperiaatteiden huomioon ottamisen jälkeen jäljelle.¹²²

Sidotun ja vapaan harkinnan sijaan on sittenkin käytetty laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan termejä. Laillisuusperustein tehdyt päätökset pohjautuvat normatiiviseen ohjaukseen ja strukturointiin, ja laillisuusharkinta nojaa oikeussääntöihin sekä muihin oikeuslähteisiin.¹²³ Synonyymina käytetään *oikeusharkinnan* termiä¹²⁴. Tarkoituksenmukaisuusharkinta puolestaan edellyttää tilannekohtaista arviointia ja lain ohella myös muiden tekijöiden huomioon ottamista.¹²⁵ Tarkoituksenmukaisuusharkinnassa keinot jonkin hallinnonalan tavoitteiden saavuttamiseksi ovat päätöksentekijän valittavissa, kunhan ne pohjautuvat lakiin¹²⁶. Jaottelu laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan

¹²⁰ Laakso 1990, s. 188–190; Mäenpää 2008b, s. 137–141.

¹²¹ Kotkas 2011, s. 1134; ks. myös Merikoski 1958, s. 35.

¹²² Merikoski 1958, s. 1–3, 43, 88.

¹²³ Laakso 1990, s. 187–190, 195–196.

¹²⁴ Ks. Korte 2015, s. 3.

¹²⁵ Kotkas 2014, s. 42–43.

¹²⁶ Kurvinen 1985, s. 114.

pohjautuu niin vahvasti käsitykseen sidotusta ja vapaasta harkinnasta, että niitä on käytetty keskenään synonyymeinä¹²⁷.

Jäsennykset sidotusta ja vapaasta harkinnasta sekä laillisuus- ja tarkoituks mukaisuusharkinnasta ovat kohdanneet paljon kritiikkiä. Keskeinen sidotun harkinnan käsitettä kohtaan esitetty kritiikki on, että oikean ratkaisun etsiminen on vähintään kiistanalainen, ellei mahdoton tehtävä¹²⁸. Vapaan harkinnan käyttöä taas on pidetty mahdottomana viranomaistoiminnan lakisidonnaisuuden vuoksi. Puolestaan jaottelua laillisuusharkintaan ja tarkoituksen mukaisuusharkintaan on pidetty liian yksinkertaistavana, sillä normistot ovat muuttuneet ja erottelua aiemmin puoltanut muutoksenhakujärjestelmä on purettu. Lisäksi esimerkiksi perusoikeudet tuottavat tarkoituksen mukaisuusharkinnalle rajoja, minkä johdosta sen on esitetty olennaisesti kaventuneen viime vuosikymmeninä.¹²⁹

Kritiikistä huolimatta jaottelua ei ole tarpeen kokonaan hylätä. Tätä puoltaa esimerkiksi näkemys siitä, että harkinnan lajit voivat esiintyä päätöksentekotilanteessa yhdessä tai peräkkäin¹³⁰. Lisäksi laillisuusharkinta voi sisältää tarkoituksen mukaisuusharkintaa, mutta sitä voivat sisältää vain edun suovat päätökset kuten toimeentulotukipäätökset.¹³¹ Ymmärrän tämän tarkoittavan sitä, että myönnettävän toimeentulotuen määrää voidaan arvioida tarkoituksen mukaisuusperustein. Harkinnan lajit ovat siis edelleen jollain tasolla erotettavissa toisistaan, joskin perusta on laillisuusharkinnassa. Nykyisin oikeudellinen käsitys on pitkälti se, että laillisuus- ja tarkoituksen mukaisuusharkinta ovat harkintavallan tyyppien ääripäät, eli ne muodostavat eräänlaisen harkintavallan asteikon¹³².

Oikeustieteellisessä tutkimuksessa on tunnistettu, ettei kaikki viranomaisen harkinta ole puhtaasti oikeudellista harkintaa, vaan harkintaa voidaan tehdä erilaisiin näkökohtiin perustuen. Schindler on jaotellut hallinnollisen harkinnan viiteen lajiin, jotka ovat yksittäistapauksellinen harkinta, sopeuttamisharkinta, asiantuntijaharkinta, poliittinen harkinta ja liikkeenjohdollinen harkinta. Luettelo ei ole tyhjentävä ja eri harkinnan lajit voivat esiintyä myös yhtäaikaaisesti.¹³³ Tämän tutkielman kannalta olennaisia ovat erityisesti yksittäistapauksellinen harkinta ja asiantuntijaharkinta. Oikeudellisesti kat-

¹²⁷ Ks. Mäenpää 2017, s. 282.

¹²⁸ Ks. Konstari 1980, s. 82–89.

¹²⁹ Kotkas 2014, s. 44–45.

¹³⁰ Ks. Kotkas 2014, s. 46, 49.

¹³¹ Laakso 1990, s. 194–196.

¹³² Kotkas 2014, s. 47; Mäenpää 2008b, s. 138; Mäenpää 2017, 284.

¹³³ Kotkas 2014, s. 48.

sottuna yksittäistapaukselliselle harkinnalle jätetään laissa tilaa väljin ilmauksin, jolloin lain soveltajan tehtäväksi jää arvioida esimerkiksi mitä on kohtuus, erilaiset syyt sekä miten eri tilanteissa tulee toimia. Asiantuntijaharkinta tarkoittaa puolestaan sitä, että lainsäädäntö määrittää tai jättää asiantuntijalle vallan arvioida esimerkiksi hakijan oikeutta johonkin etuuteen. Arviointia ei tällöin tehdä oikeudellisiin argumentteihin vaan ammatilliseen osaamiseen nojaten.¹³⁴ Kiinnostavaa jäsennostavassa on se, että harkinta määrittyy pitkälti *arvioinniksi* eikä niinkään esimerkiksi vaihtoehtojen valinnaksi.

Oikeudellisesti harkintavaltaan voidaan ottaa kaiken kaikkiaan melko erilaisia näkökulmia. Harkinta saattaa näyttäytyä negatiivisessa valossa esimerkiksi lainsäätäjän *epäonnistumisena* tai ylipäätään *ei-toivottuna lopputuloksena*. Tällöin harkinnan käytössä kyse on siitä, että säännökset ovat jääneet tulokinnanvaraisiksi tai lakia ei ole pystytty säätämään riittävät tyhjentäväksi¹³⁵. Toisaalta harkinnan käyttö voi olla *poikkeus* tai arjessa *vähemmän käytetty* osa päätöksentekoa. Kysymys on tällöin siitä, että lain soveltamisen tulee olla lakisidonnaista mutta samanaikaisesti riittävän joustavaa¹³⁶. Samoin perustein harkinnan käyttö voi olla myös osa viranomaisen tavanomaista arkea. Harkintavallan käyttö on kuitenkin myös *velvollisuus*. Tällöin harkintaa on jätetty viranomaiselle tarkoituksella ja sitä on tarkoitettu käytettävän¹³⁷. Lisäksi harkinnan käyttö voi olla *mahdollisuus*. Harkintaa on haluttu jättää viranomaiselle positiivisten vaikutusten aikaan saamiseksi, eikä harkintaa tällöin nähdä kielteisenä¹³⁸. Olennaista on myös, että koko toimeentulotukijärjestelmä perustuu tarveharkintaan¹³⁹. Toimeentulotuen päätöksenteko ei siis voisi toimia ilman harkintaa, mikä oletettavasti on ollut myös toimeentulotukilain säätämisen taustalla oleva ajatus, koska laki on jätetty joustavaksi.

2.2 Harkintavalta yhteiskuntatieteellisenä käsitteenä ja ilmiönä

Yhteiskuntatiede on yläkäsite yhteiskuntaa tutkiville tieteenaloille. Yhteiskuntaa voidaan kuitenkin tutkia monin eri tavoin kuten talouden, politiikan, hallinnon tai sosiaalisten ja yhteiskunnallisten ongelmien näkökulmasta. Tässä tutkielmassa yhteiskuntatieteellisellä tutkimuksella viitataan sosiaali- ja hallintotieteelliseen tutkimukseen ja yhteiskuntatiede -termiä käytetään erottamaan nämä näkökulmat oikeudellisesta tutkimuksesta. *Sosiaalityön* käsitettä käytetään laajasti. Sosiaalityön käsitteellä

¹³⁴ Kotkas 2014, s. 49, 52.

¹³⁵ Kalliomaa-Puha – Kotkas – Rajavaara 2014, s. 8.

¹³⁶ Emt. 2014, s. 12.

¹³⁷ Emt. 2014, s. 8; Koivisto 2014, s. 49.

¹³⁸ Kotkas 2011, s.

¹³⁹ Ks. Kotkas 2014, s. 46.

viitataan pääosin sosiaalityön palveluun, jota toteuttavat käytännössä sosiaalityöntekijät ja sosiaaliohjaajat. Lähestymistapa on tällöin hallinnollinen ja organisatorinen. Sosiaalityö ei määrity synonyymiksi sosiaalihuollolle. Kunnallinen sosiaalihuolto muodostaa kuitenkin tutkielmassa sosiaalityön toimintaympäristön. Kun viitataan sosiaalityöllä nimenomaisesti ammattiin ja tieteenalaan pyrin tuomaan tämän erikseen esille. Etenkin kun puhun sosiaalityön tutkimuksesta viitataan nimenomaisesti sosiaalityön tieteenalalla tehtyyn tutkimukseen.

Valta jäsentyy yhteiskuntatieteellisestä näkökulmasta laajemmaksi käsitteeksi kuin oikeudellisesti tarkasteltuna. Julkisen sektorin työntekijät käyttävät valtaa erilaisin tavoin ja erilaissa tarkoituksissa. Valtaa käytetään esimerkiksi uudelleenjakamalla ja kohdentamalla julkisia resursseja sekä puuttamalla välillisesti tai suoraan ihmisten elämään erilaisin päätöksin. Jonkinasteinen päätäntävalta onkin julkisen sektorin tehtäville tunnusomainen piirre ja päätäntävallalle puolestaan ominaista on, että se sisältää myös oikeuden käyttää harkintaa ainakin jossain määrin.¹⁴⁰ Harkintavalta kuuluu siis osaksi julkisen sektorin työtä ja julkisen sektorin päätäntävaltaa. Etenkin sosiaalityön ja toimeentulotuen kontekstissa valta ymmärretään asiakkaan tarpeiden ja oikeuksien arviointityönä¹⁴¹.

Sosiaalihuollon näkökulmasta vallankäytössä on yksilötasolla kyse ennen kaikkea asiakkaan ja työntekijän välisestä valtasuhteesta. Työntekijän ja asiakkaan välinen suhde on aina jossain määrin hierarkkinen. Hierarkkisessa suhteessa työntekijällä on valtaa asiakkaaseen nähden, sillä työntekijällä on oikeus sosiaalliseen kontrolliin.¹⁴² Sosiaalityön tutkimuksessa valtasuhde on määritelty institutionaaliseksi, sillä sosiaalityöntekijällä on instituution edustajana mahdollisuus esimerkiksi etuuden myöntämiseen tai hylkäämiseen¹⁴³. Toimeentulotuen kontekstissa sosiaalityöntekijät ja sosiaaliohjaajat tekevät instituution edustajina myönteisiä ja kielteisiä päätöksiä. Kaiken kaikkiaan sosiaalihuollon vallankäyttö saa oikeutuksensa erilaisten yhteiskunnallisten tehtävien hoitamisesta ja asemasta julkisen vallan käyttäjänä¹⁴⁴. Sosiaalihuollon vallankäytöllä on näin oikeudellinen perusta.

Hallinnollisesti ja sosiaalipoliittisesti lähestyttynä harkintavallassa on kyse politiikan toimeenpanemisesta¹⁴⁵. Klassisessa Michael Lipskyn teoriassa niin sanotut *katutason byrokraatikot* (*street-level*

¹⁴⁰ Lipsky 1989, s. 8–9, 11, 13.

¹⁴¹ Sirviö ym. 2015, s. 249.

¹⁴² Raunio 2009, s. 90–91, 173–174.

¹⁴³ Jokinen 2017, s. 138–139.

¹⁴⁴ Raunio 2009, s. 40.

¹⁴⁵ Evans 2010, s. 1–4.

bureaucrats) kuten sosiaalityöntekijät ja poliisit toimeenpanevat käytännön tasolla poliittisia tavoitteita oman harkintansa nojalla tasapainoillen poliittisten vaatimusten, kansalaisten ja yksittäisten asiakkaiden tarpeiden välillä¹⁴⁶. Tätä on kutsuttu myös *poliittiseksi harkinnaksi*, jossa toiminnan päämäärä voi olla esimerkiksi sosiaalipoliittinen kuten työttömien aktivoiminen¹⁴⁷. Poliittinen harkinta tarkoittaa kuitenkin myös politiikkojen järjestelmätasolla käyttämää harkintaa¹⁴⁸. Poliittinen harkinta on tunnistettu myös oikeudellisessa tutkimuksessa, jossa se ymmärretään politiikan toteuttamisen välineenä ja jatkeena¹⁴⁹. Hallinnollis-sosiaalipoliittinen käsitys on kaikkiaan laajempi, sillä se ottaa huomioon myös käytännölliset seikat kuten organisaation ja asiakkaan subjektiivisen tilanteen asettamat ehdot ja tarpeet harkinnan käytölle¹⁵⁰. Käytännössä työntekijöiltä tarvitaan kykyä sopeutua ylhäältä alaspäin tuleviin tavoitteisiin. Kyse ei silti ole vain poliittisten tavoitteiden toimeenpanemisesta vaan myös uusien menettelytapojen ja politiikkojen luomisesta harkintaa käyttämällä.¹⁵¹ Julkisen sektorin työntekijöiden menettelytavat siis muokkaavat organisatoristen tulkintalinjojen lisäksi laajemmalla tasolla yhteiskunnallisia toimintaperiaatteita.

Ammatillinen tai ammattilaisten harkinta perustuu alan tietoperustaan ja ammatitietikkaan. Lainsäädäntö luo tällöin vain reunaehdot harkinnan käytölle.¹⁵² Päätöksentekoprosessissa on silti aina varmistuttava lainmukaisuudesta. Oikeudellisesti ammatillinen harkinnan käyttö ymmärretään tosiasiakysymysten selvittämisenä ja arviointina¹⁵³. Ammatillisen harkinnan tarpeellisuutta on perusteltu monin eri tavoin. Ensinnäkin julkisen sektorin ammattilaisten nähdään työskentelevän niin monimuotoisissa ympäristöissä ja tehtävissä, ettei lainsäädännöllä ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista rajata pois kaikkea harkintavaltaa. Toiseksi työssä on tärkeää pitää inhimillinen näkökulma ja yksilökohtainen työote. Kolmanneksi työntekijöillä tulee olla työssään liikkumatilaa, jotta asiakkaat pystytään kohtaamaan myötätuntoisesti, aidosti ja vuorovaikutteisesti.¹⁵⁴ Lisäksi on jopa nähty, että kansalaisten hyvinvoinnin turvaaminen edellyttää sosiaalihuollossa ammattilaisten harkintaa¹⁵⁵. Verratuna aiemmin määriteltynä asiantuntijaharkintaan, yhteiskuntatieteellisessä ammatillisen harkinnan määritelmässä korostuu myös arvojen merkitys.

¹⁴⁶ Ks. Lipsky 1989.

¹⁴⁷ Ks. Palola 2014.

¹⁴⁸ Kalliomaa-Puha – Kotkas – Rajavaara 2014, s. 8.

¹⁴⁹ Kotkas 2014, s. 53.

¹⁵⁰ Lipsky 1989, s. 12–18.

¹⁵¹ Lipsky 1989, s. xi–xii, 3, 16.

¹⁵² Rajavaara 2014, 136–137.

¹⁵³ Rajavaara 2014, 136–137.

¹⁵⁴ Lipsky 1989, s. 15.

¹⁵⁵ Rajavaara 2014, s. 136.

Sosiaalialalla käytetään myös *eettisen harkinnan* käsitettä, jossa on kysymys päätöksen tekemisestä sosiaalialan eettisten periaatteiden mukaisesti.¹⁵⁶ Eettinen harkinta on näin ollen arvoperusteista ammatillista harkintaa. Lisäksi sosiaalityön tutkimuksessa käytetään *moraalisen järjelyn* termiä. Moraalinen järjely voidaan määritellä eri tavoin, mutta sosiaalihuollon työntekijän näkökulmasta siinä on kysymys moraaliperusteisesta työotteesta, jossa eettinen herkkyyks korostuu. Moraalinen järjely on valintojen tekemistä, ongelmanratkaisua ja arvojen punnintaa.¹⁵⁷ Moraalinen järjely ja eettinen harkinta astuvat esiin silloin, kun säännöt ja ohjeet eivät riitä. Työntekijältä tarvitaan moraalista järjelyä ja eettistä harkintaa erityisesti epävarmoissa ja arvoristiriitatilanteissa¹⁵⁸. Erilaisia ristiriitatilanteita esiintyy sosiaalihuollossa jatkuvasti, sillä erilaisia intressiryhmiä on useita. Intressiryhmiä ovat muun muassa asiakas, omainen, työnantaja sekä muut kansalaiset, joilla kaikilla on omat intressinsä ja odotuksensa sosiaalityön suhteen. Sosiaalialalla lähtökohtana on kuitenkin aina asiakkaan intressin ensisijainen huomioiminen.¹⁵⁹ Ristiriitatilanteet edellyttävät silti tapauskohtaista punnintaa.

Viranomaisen päätöksenteossa olennaista ei ole ainoastaan viranomaisen harkinta, vaan myös *asiakkaan harkinta*. Asiakkaan harkinta kuuluu jokaisen itsemääräämisoikeuteen. Käytännössä asiakkaan harkintaa on esimerkiksi mahdollisuus valita sosiaalihuollon palvelut sekä viranomaisen velvollisuus selvittää asiakkaan tahto ja mielipide sekä kuulla häntä. Kuitenkin rahallisissa etuuksissa asiakkaan harkinnalla on vähemmän merkitystä kuin muualla sosiaalihuollossa ja asiakkaan harkinta toteutuu-kin pitkälti asiakkaan edun huomioon ottamisella viranomaisen päätöksenteossa.¹⁶⁰ Tähän liittyy toimeentulotuen osalta muun muassa se, että toimeentulotukilain 2.2§:n mukaan jokaisen tulee kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja elatuksestaan. Näin ollen toimeentulotuen asiakas ei voi täysin itsenäisesti päättää omien varojensa käytöstä, koska hän ei voi laiminlyödä omaa huolenpitoaan tai elatustaan käyttämällä varansa esimerkiksi päihteisiin tai vaatteisiin. Lapsen oikeus saada elatusta vanhemmaltaan jatkuu siihen asti, kun hän täyttää kahdeksantoista ja koulutuksen tukemisen osalta vielä tämän jälkeenkin (laki lapsen elatuksesta 704/1975, 3 §).

Harkinnan erilaisten lajien lisäksi yhteiskuntatieteissä on esitetty risteäviä näkemyksiä sen suhteen, mihin harkintavallan olemassaolo perustuu. Evans jaottelee julkisen sektorin työntekijöiden harkintavallan *de jure* ja *de facto* -harkintaan. De jure -harkinta tarkoittaa viranomaiselle annettua harkintaa.

¹⁵⁶ Raunio 2009, s. 110–111.

¹⁵⁷ Forsberg 2012, s. 13–17.

¹⁵⁸ Forsberg 2012, s. 15–17; Talentia 2017, s. 26–27.

¹⁵⁹ Raunio 2009, s. 110–111.

¹⁶⁰ Kallioma-Puha 2014, s. 274–275.

Erottelu oikeudelliseen lähtökohtaan on se, että harkintavallan antajalla ei viitata yksinomaan lainsäätäjään, vaan harkintavaltaa voidaan antaa viranomaiselle ja yksittäiselle työntekijälle myös organisaation sisällä. De facto -harkinta on tosiasiallista harkintaa, joka voi syntyä sääntöjen tai valvonnan puutteesta. Tällöin viranomaiselle ei ole virallisesti annettu harkintavaltaa, vaan viranomaisen on mahdollista käyttää omaa harkintaansa sääntöjen ja valvonnan puuttuessa. Toisaalta de facto -harkinnalla viitataan myös ammattilaisilla olevaan valtuutukseen toimia, joka perustuu esimerkiksi ammattitaitoon.¹⁶¹ Valtuutus perustuu siis osaamiseen. De facto ja de jure -jäsennyksessä harkintavallan peruste voi kaikkiaan olla formaali tai epäformaali. Evans määrittelee harkintavaltaa ammattilaisen ja johdon välisen suhteen avulla ja tulokulma on organisatorinen.

Harkintavalta voi olla *sääntöperusteista*, *arvoperusteista* tai *tehtäväperusteista*. Ensimmäinen tarkoittaa lakien ja ylhäältä alaspäin tulevien ohjeiden jättämää harkintaa, toinen etiikkaan ja ammattilisiin sääntöihin pohjautuvaa harkintaa ja kolmas puolestaan tosiasiallista tehtäväkuvan sallimaa harkintaa. Tehtäväperusteinen harkinta on siis sidoksissa organisaatioon.¹⁶² Näkemys sääntöperusteisesta harkinnasta on samansuuntainen oikeudellisten lähtökohtien ja Evansin de jure -näkökulman kanssa. Näkemys arvoperusteisesta harkinnasta on puolestaan lähellä ammattilista ja eettistä harkintaa sekä moraalista järkeilyä. Tehtäväperusteisuus taas korostuu käytännön tasolla. Eri perusteet harkinnalle näyttäytyvät myös tutkielman kolmannessa ja neljännessä luvussa, joissa käsittelen harkinnan erilaisia reunaehtoja.

Yhteiskuntatieteellisen tutkimuksena kautta saa helposti sen käsityksen, että ammattilaisten harkintavalta olisi yksinomaan positiivinen asia. Näin ei kuitenkaan voida yksiselitteisesti päätellä, sillä harkintavalta voi olla monenlaista ja sillä voidaan toteuttaa monenlaisia tavoitteita. Harkintavalta ei lisäksi ole myöskään määritty joksikin mitä jo on tai ei ole, joten harkintavallan laajuus määrittyy asteittaiseksi. Keskeinen näkemys on tällöin Dworkinia mukaillen se, että harkintavalta ei ole jotain mitä jää sääntöjen ja sääntelyn jälkeen jäljelle, vaan jotain mitä jää niiden väliin.¹⁶³ Juridisesti edellä esitelty harkintavallan aste-ero sen sijaan perustuu siihen, paljonko harkintavaltaa on lainsäädännössä jäänyt tai jätetty. Organisaatioympäristössä ammattilaisen on mahdollista kuitenkin myös ottaa harkintavaltaa itselleen vastustamalla tai taivuttamalla asetettuja sääntöjä¹⁶⁴.

¹⁶¹ Evans 2010, s. 33.

¹⁶² Taylor – Kelly 2006.

¹⁶³ Evans – Harris 2004, s. 881–882, 892.

¹⁶⁴ Evans – Harris 2004, s. 888–889.

Yhteiskuntatieteelliset lähestymistavat harkintavaltaan ovat edellä läpi käydyn perusteella moninaisia. Sosiaalihuollossa korostuu erityisesti ammatillinen harkinta ja sen eettiset ja moraaliset lähtökohdat. Ymmärrän ammatillisen harkinnan pitävän sisällään eettisen harkinnan ja moraalisen järjelyn niiden ollessa ominaisia sosiaalihuollon ammattilaisille. Myös erilaiset organisatoriset ja poliittiset lähtökohdat tunnustetaan yhteiskuntatieteissä harkintavallan lähtökohdiksi. Näin ollen harkintavalta on *kontekstuaalista*, eli sillä on monia erilaisia sidoksia¹⁶⁵.

Harkintavalta sisältää aina valtaulottuvuuden, mutta harkinnan käyttö voi olla monenlaista kuten edellä käy ilmi. Yhteiskuntatieteissä tunnustetaan oikeudellinen lähestymistapa siitä, että päätöksenteossa on kyse julkisen vallan käytöstä, mutta yhteiskuntatieteellisenä painotuksena on enemmänkin esimerkiksi työntekijän ja asiakkaan välisen valtasuhteen muodostuminen. Oikeustieteen näkökulmasta liiallinen yleistysten tekeminen harkintavallasta ei tee oikeutta eri oikeustieteen suuntauksille eikä toisaalta myöskään yhteiskuntatieteille voida esittää pelkistettyä yhteistä näkemystä. Näin ollen on jättäydyttävä puhumaan erilaisista painotuksista. Oikeudellisten ja yhteiskuntatieteellisten jäsenyksien välillä on paljon yhteistä eivätkä ne sulje toisiaan pois. Keskeinen ero on kuitenkin se, mihin oikeus käyttää harkintaa perustuu ja millä perusteilla harkinnan käyttöä pidetään hyväksyttävänä. Oikeudellisesti harkinnan perusta on aina laissa, mutta yhteiskuntatieteissä sääntöjen lisäksi olennaisia harkintavaltaa perustavia tekijöitä ovat tehtävät ja arvot. Poliittisesta ja hallinnollisesta näkökulmasta taas painottuvat poliittisten ja yhteiskunnallisten tavoitteiden toteuttaminen.

¹⁶⁵ Sirviö ym. 2015, s. 248–249.

3 HARKINNAN KÄYTÖN OIKEUDELLISET REUNAEHDOT

3.1 Perus- ja ihmisoikeudet sosiaaliturvan ja toimeentuloturvan kontekstissa

3.1.1 Sosiaaliturva ihmisoikeutena

Toimeentulotuen ja toimeentuloturvan perus- ja ihmisoikeuskytkentöjen ymmärtämiseksi on ensin perusteltua avata sosiaaliturvaa perus- ja ihmisoikeutena, sillä sosiaaliturva on toimeentuloturvan yläkäsite. Ihmisoikeusajattelun esikuva on Yhdistyneiden kansakuntien (YK) yleismaailmallinen ihmis- oikeuksien julistus, joka on hyväksytty jo vuonna 1948. YK:n ihmisoikeusjulistuksen 22 artiklan mukaan:

”Jokaisella on yhteiskunnan jäsenenä oikeus sosiaaliturvaan sekä oikeus kansallisten toimenpiteiden ja kansainvälisen yhteistyön kautta kunkin maan järjestelmä ja voimavarat huomioon ottaen, nauttia hänen ihmisarvolleen ja hänen yksilöllisen olemuksensa vapaalle kehitymiselle välttämättömiä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia.”

Ihmisoikeusjulistus on toiminut perustana sille, että oikeus sosiaaliturvaan on tullut osaksi monia myöhemmin hyväksytyjä ihmisoikeussopimuksia kuten Yhdistyneiden kansakuntien taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaa kansainvälistä yleissopimusta (SopS 6/1976, jäljempänä TSS-sopimus) ja uudistettua Euroopan sosiaalista peruskirjaa (SopS 78– 80/2002)¹⁶⁶. Puolestaan Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojelemiseksi (SopS 18–19/1990, jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) ei suoraan kiinnity sosiaaliturvaan tai toimeentulon turvaan, mutta sopimus on kuitenkin merkityksellinen vapausoikeuksien ja oikeusturvan kannalta. Ihmisoikeudet määrittävät harkintavallan käyttöä etenkin niiden saavuttaman erityisen aseman johdosta. Ihmisoikeudet kuuluvat yleismaailmallisen luonteensa vuoksi jokaiselle ihmiselle jakamattomasti ja luovuttamattomasti¹⁶⁷, joten ne on aina otettava huomioon. Lisäksi ihmisoikeussopimukset on Suomessa saatettu voimaan joko lailla tai asetuksella, joten ne ovat myös osa sisäistä oikeutta¹⁶⁸.

Oikeus sosiaaliturvaan kuuluu osaksi niin sanottuja *sosiaalisia oikeuksia*, jotka puolestaan kuuluvat *TSS-oikeuksien* eli taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien alalohkoon. TSS-oikeudet ovat ensisijaisesti positiivisia oikeusvaikutuksia luovia oikeuksia, joten ne eivät ainoastaan rajoita

¹⁶⁶ Ojanen 2009, s. 66–68.

¹⁶⁷ Emt. 2009, s. 3.

¹⁶⁸ Emt. 2009, s. 72–76.

julkisen vallan toimia vaan TSS-oikeuksia on toteutettava aktiivisesti.¹⁶⁹ TSS-oikeuksia voidaan pitää keskeisinä perus- ja ihmisoikeuksien kokonaisuudessa, sillä ne eivät ole yksistään omia oikeuksiaan, vaan ne myös luovat edellytyksiä muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle¹⁷⁰. TSS-sopimuksen 9 artiklassa tunnustetaan oikeus sosiaaliturvaan ja 11 artiklassa tyydyttävään elintasoon. Oikeus tyydyttävään elintasoon sisältää riittävän ravinnon, vaatetuksen ja asunnon sekä oikeuden elinehtojen parantamiseen. 9 artikla taas on luonteeltaan julistuksenomainen, eikä siinä ole määritetty tarkemmin esimerkiksi sosiaaliturvan sisältöä.

Niin ikään uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artiklassa määrätään oikeudesta sosiaaliturvaan. Artiklan sisällössä korostuu sopimuspuolten velvollisuus sosiaaliturvajärjestelmän luomiseksi ja kehittämiseksi. Puolestaan 13 artiklan mukaan: ”jokaisella, jolla ei ole riittäviä tuloja tai varoja, on oikeus sosiaaliavustukseen ja lääkinnälliseen apuun”. Sanamuodon mukaan kyse on subjektiivisesta oikeudesta. Suomessa sosiaaliavustuksen on katsottu tarkoittavan toimeentulotukea.¹⁷¹ 16 artiklassa taas veloitetaan sopimusosapuolia perheiden sosiaalisen, oikeudellisen ja taloudellisen suojelun edistämiseksi sekä 17 artiklassa vielä erikseen lasten ja nuorten vastaavaan suojeluun. Sanamuodon mukaan suojelun tarkoituksena on turvata perheen ja yksilön ”täysipainoisen kehityksen kannalta välttämättömät edellytykset”. 30 artiklassa veloitetaan lisäksi kokonaisvaltaiseen suojeluun köyhyyttä vastaan.

Ihmisoikeudet luovat raamit harkintavallan käytölle. Kansallisella tasolla määritelty harkintavalta ei saa aiheuttaa ihmisoikeuksien kiertämistä tai mitätöintiä.¹⁷² Edellinen periaate käy ilmi myös perustuslain 22 §:stä, johon paneudutaan tarkemmin luvussa 3.1.3. Etenkin valvonnan näkökulmasta ihmisoikeuksien ja harkintavallan välinen suhde voidaan ymmärtää lisäksi siten, että ihmisoikeuksien tehtävänä on suojata yksilöä julkiselta vallalta ja valtiolta. Näkemys perustuu julkisen sektorin laajuuteen ja sen laajaan mahdollisuuteen käyttää valtaa, jolloin yksilön oikeuksien suojaamisen tarve korostuu.¹⁷³ Julkinen valta näyttäytyy tällöin enemmänkin uhkana ihmisoikeuksien toteutumiselle, kuin niiden aktiivisena toteuttajana. Kyse on näin ollen erityisesti mielivallan rajoittamisesta, johon palataan jäljempänä.

¹⁶⁹ Tuori 2011b, s. 711–712.

¹⁷⁰ Ojanen 2009, s. 16–17.

¹⁷¹ Ks. Arajärvi 2002, s. 213.

¹⁷² Pitkänen 2002, s. 384, 386.

¹⁷³ Ks. Ojanen 2009, s. 31–35; Reich 1966, s. 733–787.

Sosiaaliturvan kytköstä EU-oikeuteen voidaan pitää löyhänä. Mainittavaa on, että Euroopan unionin perusoikeuskirjan (2002/C364/01), joka on Lissabonin sopimuksella (2007/C306/01) tullut oikeudellisesti sitovaksi, 34 artiklassa säädetään oikeudesta sosiaaliturvaetuksiin. EU-oikeudella ei kuitenkaan säännellä suoraan yksilöön vaikuttavista sosiaalipoliittisista toimista, vaan kyse on unionin omien toimielinten ohjauksesta ja toisaalta jäsenvaltioiden sosiaalihuoltojärjestelmien koordinoimisesta¹⁷⁴. Perusoikeuskirja on oikeudellisesti sitova silloin, kun jäsenvaltiot soveltavat EU-oikeutta¹⁷⁵.

3.1.2 Sosiaaliturva ja toimeentuloturva perusoikeuksina

1990-luvun lopulla Suomessa toteutetun perusoikeusuudistuksen yhtenä tavoitteena oli yhdenmukaistaa kansallista sääntelyä ihmisoikeussopimuksen mukaiseksi ja erityisesti vahvistaa TSS-oikeuksien asemaa¹⁷⁶. Oikeus sosiaaliturvaan on määritetty perustuslain 19§:ssä perusoikeudeksi. Yhteiskuntapoliittisesti ymmärrettynä sosiaaliturvassa on kyse kansalaisten turvallisuuden takaamisesta, omien valintojen tekemisen mahdollistamisesta ja oman elämän hallinnan vahvistamisesta. Oikeudellisesti kyse on puolestaan ihmisarvon ja oikeudenmukaisuuden turvaamisesta.¹⁷⁷

Toimeentuloturva näyttäytyy sekä kansainvälisissä sopimuksissa, EU-lainsäädännössä että kansallisessa sääntelyssä yhtenä sosiaaliturvan osa-alueena. Sosiaaliturvan asema yläkäsitteenä ilmenee muun muassa perustuslain 19 §:n sisällöstä. Siinä ei säädetä ainoastaan toimeentulosta, vaan 3 momentissa oikeudesta riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin ja 4 momentissa julkisen vallan velvollisuudesta edistää oikeutta asuntoon ja tukea omatoimista asumista. Toimeentuloturvan käsitteellä viitataan koko toimeentuloa turvaavaan ja ylläpitävään etuusjärjestelmään. Etuusjärjestelmään kuuluvat kaikki erilaiset etuudet vaihtuvien elämäntilanteiden varalta ja toimeentulotuki on yksi osa toimeentuloturva.¹⁷⁸ Syy sille miksi toimeentulotukea voidaan nähdäkseni pitää perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta erityisen tärkeänä, on sen asema etuusjärjestelmän viimesijaisena etuutena. Arajärvi toteaaakin että 19.1 §:n säännöksessä ei ole kyse pelkästään sosiaaliturvasta, ”vaan myös yleisestä vastuusta lähimmäisistä”. Lähtökohta toimeentulon turvaamiselle on humaani ja perustuu jokaisen ihmisen inhimilliseen kohteluun.¹⁷⁹

¹⁷⁴ Tuori 2011b, s. 715; Tuori – Kotkas 2016, s. 154.

¹⁷⁵ Arajärvi 2002, s. 114.

¹⁷⁶ Tuori 2011b, s. 714.

¹⁷⁷ Arajärvi 2002, s. 42–44, 46–47.

¹⁷⁸ Ks. tarkemmin Mattila 2017.

¹⁷⁹ Arajärvi 2002, s. 212, 419.

Toimeentulotuki pohjautuu perustuslain 19.1 §:ään. Sen sanamuodon mukaan: ”Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.” Perustuslain 19.1 § perustaa yksilölle subjektiivisen julkiseen valtaan kohdistuvan oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon silloin, kun yksilö ei kykene sitä itse turvaamaan. Subjektiiviset oikeudet on turvattava kaikissa tilanteissa, joten julkisen vallan on täytettävä velvollisuutensa huolimatta esimerkiksi valtion tai kunnan heikosta taloudellisesta tilanteesta¹⁸⁰. Oikeusvaikutuksiltaan 19.1 § on erityinen ja oikeus itsenäinen, koska yksilö voi suoraan perustuslain nojalla vaatia oikeuden toteuttamista. Tästä huolimatta oikeuden toteuttaminen vaatii tosiasiaa alemmanasteista sääntelyä. Julkisella vallalla on ohjausvaikutuksen myötä myös moraallinen velvollisuus oikeuden toteuttamiseen ja kielto olla heikentämättä jo saavutettua oikeuden tasoa. 19.1 § edellyttää kuitenkin aina tapauskohtaista arviointia sen suhteen, onko yksilö kykenevä hankkimaan toimeentulotukea muilla keinoin.¹⁸¹ Sen nojalla ei siis automaattisesti voida määrittää jokaiselle kansalaiselle toimeentulotukioikeutta.

Perustuslain 19.1 §:ssä säädetty ihmisarvoisen elämän edellytysten turvaamisvelvoite on yhteydessä perustuslain 1.2 §:ään, jossa valtiosäännölle määrittyy velvollisuus ihmisarvon loukkaamattomuudelle. Ihmisarvo on perusoikeuksien yleisinhimillinen perusta, eivätkä yksilön perimmäiset oikeudet saa olla riippuvaisia valtion tahdosta¹⁸². Se on siis erityisen tärkeä lähtökohta. Lisäksi 19.1 § on läheinen perustuslain 7 §:lle, jossa turvataan oikeus elämään. Taloudellisesta näkökulmasta oikeus elämään edellyttää *eksistenssin* minimin, eli ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistason turvaamista¹⁸³. Perustuslain 7 § ja 19.1 § turvaavat yhdessä oikeuden elämän perusedellytyksiin¹⁸⁴.

Perustuslain 19.2 §:n säännös edellyttää, että perustoimeentulon turvasta on säädettävä tavallisella lainsäädännöllä. Kyse on siis toimeksiantosäännöksestä ja perustoimeentulon turvaaminen edellyttää etuusjärjestelmän luomista. Tarkoitus ei näin ollen ole se, että oikeutta turvataan viimesijaisella toimeentuloturalla, vaan kansalaisten vähimmäistä toimeentuloa turvaa koko etuusjärjestelmä.¹⁸⁵ Oi-

¹⁸⁰ Tuori – Kotkas 2016, s. 300.

¹⁸¹ Tuori 2011b, s. 716, 726–727, 735; Jyränki – Husa 2012, s. 441–442.

¹⁸² HE 309/1993 vp. s. 42.

¹⁸³ Ojanen 2009, s. 17.

¹⁸⁴ Pellonpää 2011, s. 284.

¹⁸⁵ Arajärvi 2002, s. 82–84; Tuori 2011b, s. 732–735.

keus perustoimeentulon turvaan on lähtökohtaisesti universaali, eli koskettaa kaikkia säännöksen ilmaisemassa tilanteessa olevia henkilöitä. Edellä mainittu ei silti poista mahdollisuutta sisällyttää järjestelmään tarveharkintaa alemmanasteisella sääntelyllä.¹⁸⁶

Eräs huomionarvoinen toimeentulotuen erityispiirre on se, että toimeentulotuki kuuluu toimeentulotukilain 1.1 §:n perusteella osaksi sosiaalihuoltoa. Se ei siis ole ainoastaan rahallinen etuus muun sosiaaliturvan joukossa, vaan toimeentulotukityössä sovelletaan sosiaalihuollon lainsäädäntöä. Kela-siirron tavoitteena ei ollut muuttaa toimeentulotuen asemaa osana sosiaalihuoltoa. Kelaan ei kuitenkaan perustoimeentulotuen myöntämisessä pääsääntöisesti sovelleta sosiaalihuoltolakia, vaan toimeentulotukilakiin on otettu lakiviittaukset, jotka edellyttävät Kelan ja kunnan välistä yhteistyötä. Kelalla on lisäksi ohjaus- ja neuvontavelvollisuus.¹⁸⁷ Näin varmistetaan toimeentulotuen asiakkaiden oikeus esimerkiksi asiakassuunnitelmaan. (ks. TTTL 4.3 §.)

Välttämättömän toimeentulotuen tason ja ihmisarvoisen elämän sisällön määritteleminen on vaikeaa. Suppean määritelmän mukaan välttämättömän toimeentulon turvaamisessa riittävä taso on yksilön hengissä pysymisen takaava taso (eksistenssiminimi), mutta puolestaan laajassa käsityksessä riittäväksi katsotaan ihmisarvoisen elämän turvaava taso. Suppeassa käsityksessä on kysymys mahdollisuudesta elää ja laajassa käsityksessä mahdollisuudesta elää ihmisarvoista elämää, joka sisältää esimerkiksi terveyden ja hyvinvoinnin.¹⁸⁸ Ihmisarvoisen elämän edellytykseksi on määritetty tavanomaisen elämään kuuluvat kustannukset kuten ravinto-, hygienia- ja harrastusmenot¹⁸⁹. Toimeentulotukilain perusteella kansallisessa lainsäädännössä korostuu laaja käsitys, sillä turvattavaksi määrittyy lain 1.1 §:ssä ”henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo”. Laaja määritelmä on siis vasta vähimmäistaso. Määrittelylle oman haasteensa tuovat myös ihmisten subjektiiviset näkemykset riittävästä ja vähimmäisestä elintasosta. Lisäksi toimeentuloturvan vähimmäistason rahamääräinen määrittely on oma haastava ja keskustelua herättänyt tehtävänsä. Toimeentulotuen perusosan euromääräinen suuruus on kuitenkin ilmaistu laissa (TTTL 9 a §) ja sen on tarkoitus kattaa jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot (TTTL 7a §).

¹⁸⁶ Tuori 2011b, s. 732–735.

¹⁸⁷ HE 217/2016 vp, s. 5, 10.

¹⁸⁸ Tuori 2011b, s. 729–730; Ks. Arajärvi 2002, s. 272–273.

¹⁸⁹ Arajärvi 2002, s. 244.

Harkintavallan näkökulmasta perusoikeudet ohjaavat viranomaistoimintaa vahvasti jo etusijaperiaatteen vuoksi, mutta oikeus välttämättömään toimeentuloon on kansallisessa lainsäädännössä ylipääntään vahva oikeus. Tosiasialliset mahdollisuudet perustuslain 19.1 §:n rajoittamiselle ovat hyvin vähäiset¹⁹⁰. Perusoikeuksien suhde toimeentuloon ja harkintavaltaan on kahtalainen: oikeus välttämättömään toimeentuloon on itsessään perusoikeus, mutta tämän oikeuden toteuttamisessa on aina otettava huomioon myös muut perusoikeudet. Näin ollen perusoikeudet voivat sekä vahvistaa että rajoittaa harkintavaltaa. Perusoikeudet myös ohjaavat alemmanasteisen säännösten tavoitteenasettelua, eli tässä yhteydessä toimeentuloturvan järjestämistä ja sitä myötä viime kädessä tosiasiallista oikeuksien toteutumista ja säännösten tulkintaa¹⁹¹. Perusoikeuksilla on siis olennainen rooli myös käytännön ratkaisutoiminnassa.

3.1.3 Julkisen vallan velvollisuus perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen

Perustuslain 22 §:n mukaan ”julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen”. Tämän luvun tarkoitus on selvittää tarkemmin perustuslain 22 §:n mukaisen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen sisältöä. Koska tutkielmassa tarkastellaan nimenomaisesti kunnissa tehtävää toimeentulotuen päätöksentekoa, keskiössä on se, millaiseksi kuntien velvollisuus perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisessa määrittyy. Erityistä huomiota kiinnitetään perustuslain 19.1 §:n turvaamiseen. Perustuslain 22 §:n vaikutuksena on nähty, että ihmisoikeudet ovat Suomessa perusoikeuksia vastaavassa asemassa¹⁹². Tästä johtuen tässä luvussa perusoikeuksien turvaamisella viitataan myös ihmisoikeuksien turvaamiseen.

Perusoikeusuudistuksen pyrkimyksenä oli, että perusoikeuksista tulisi suoraan viranomaisissa sovellettavaa oikeutta ja tätä myötä perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen helpottuisi¹⁹³. Perusoikeuksien toteuttamisen lähtökohtaisina edellytyksinä ovat ensinnäkin se, että on olemassa tosiasiallinen perusoikeutta toteuttava taho ja toisekseen se, että tällä toimijalla on toimivalta ja tosiasialliset voimavarat perusoikeuden toteuttamiselle. Lisäksi kansallisella tasolla on oltava valvontajärjestelmä näiden oikeuksien toteutumisen varmistamiseksi.¹⁹⁴ Keskeinen näkemys on, että julkisen vallan tulee turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista aktiivisin toimenpitein¹⁹⁵. Perus- ja ihmisoikeuksia on lisäksi

¹⁹⁰ Arajärvi 2002, s. 416.

¹⁹¹ Emt. 2002, s. 418.

¹⁹² Emt. 2002, s. 85.

¹⁹³ PeVM 25/1994 vp s. 3–4; Ojanen 2009, s. 59.

¹⁹⁴ Arajärvi 2002, s. 85.

¹⁹⁵ PeVM 25/1994 vp s. 3; Tuori – Lavapuro 2011, s. 810, 816.

edistettävä ja kehitettävä. Tämän ohella julkista valtaa koskee myös perus- ja ihmisoikeuksien heikennyskielto. Se tarkoittaa, ettei jo saavutettua oikeuden tasoa saa alentaa, mikä toimeentuloturvan viitekehyksessä viittaa etuuden suuruuden ja kattavuuden heikentämiseen. Tosiasiassa kuitenkin taloudelliset resurssit määrittävät oikeuksien toteuttamista.¹⁹⁶ Näin ollen etuuden suuruus tai kattavuus voi heikentyä julkisen talouden tilan ollessa huono.

Perustuslain 22 §:n perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite kattaa sekä kansalliset perusoikeudet että ihmisoikeudet, ja kyse on niin sanotusta *yleisestä turvaamisvelvollisuudesta*¹⁹⁷. Turvaamisvelvoite on kirjoitettu julkista valtaa velvoittavaan muotoon. Julkisen vallan on tyypillisesti ymmärretty tarkoittavan ensi tilassa tai erityisesti valtiota¹⁹⁸. Myös ihmisoikeussopimukset velvoittavat ensi sijassa valtiota, vaikkakin kansallinen voimaansaattaminen määrittää tarkemmin toimintavelvollisuuksien määräytymistä¹⁹⁹. Julkisen vallan velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksia koskee kuitenkin kaikkea julkisen vallan toimintaa²⁰⁰. Haasteellisen turvaamisvelvoitteen tulkinnasta tekeekin nimenomaan näkemys julkisesta vallasta, jonka määrittäminen perustuslain 19.1 §:n viitekehyksessä vaatii erityistä huomiota. Perustuslain 22 §:n turvaamisvelvoite painottuu sellaisten perusoikeuksien kohdalla, jotka eivät sisällä nimenomaisia toimeksiantoja. Perustuslain 19.1 § on tällainen säännös. Perustuslain 19.1 § ei tuota suoraan velvollisuutta tietyille taholle oikeuden turvaamiseksi, vaan siitä seuraa yleinen vastuu, joka kohdistuu erityisesti julkiseen valtaan ja valtioon. Välttämättömän toimeentulotuen turvaamisvelvollisuus tulee tosiasiassa kuitenkin kyseeseen aina, kun henkilön toimeentulo ei järjesty ilman valtion tukea.²⁰¹

Perustuslain 19.1 §:n mukainen velvollisuus välttämättömän toimeentulon turvaamiselle ei itsessään vaadi täydentävää sääntelyä, mutta velvoitteeseen vastaaminen on kuitenkin osoittautunut sääntelyä vaativaksi. TSS-oikeuksien kohdalla kuntien velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamista syntyy kunnalle perustuslain 121 §:n mukaisesti laissa määriteltujen tehtävien myötä²⁰². Ara-

¹⁹⁶ Arajärvi 2002, s. 105–108.

¹⁹⁷ Tuori – Lavapuro 2011, s. 809.

¹⁹⁸ Arajärvi 2002, s. 86; Ojanen 2009, s. 33–34.

¹⁹⁹ Tuori – Lavapuro 2011, s. 815.

²⁰⁰ Arajärvi 2002, s. 85.

²⁰¹ Arajärvi 2002, s. 91.

²⁰² Tuori – Lavapuro 2011, s. 818–819.

järvi kuitenkin esittää, että koska perustuslain 19.1 § on subjektiivinen oikeus, ei oikeuden turvaamisvastuuta voida siirtää valtiolta kunnille edes lainsäädännöllä²⁰³. Näin ollen kunnan vastuu oikeuden turvaamiseen määrittyy ainoastaan osana julkista valtaa, mutta kunnilla on mahdollisuus ottaa vapaaehtoisesti toimeenpantavaksi perusoikeuksia.²⁰⁴ Näkemys kunnan vastuusta voidaan kääntää kuitenkin myös toisin päin. Ojanen näkee kuntien velvollisuuden perustuslain 19.1 §:n toteuttamiselle laajana juuri sillä perusteella, että kunnat voidaan ymmärtää julkiseen valtaan kuuluviksi. Tällöin perustuslain 19.1 §:n toteuttaminen kuuluu automaattisesti kunnille osana julkista valtaa. Tätä puoltaa myös näkemys siitä, että turvaamisen tehokas toteuttaminen edellyttää kuntien osallistumista turvaamiseen.²⁰⁵

Oikeudellisessa keskustelussa ei ole edellä esitetyn perusteella saavutettu yhteisymmärrystä sen suhteen, onko kunnalla vastuuta perus- ja ihmisoikeuksien toteuttajana tai kuinka suureksi kunnan vastuu muodostuu. Yhteinen näkemys näyttää kuitenkin olevan, että kunnan vastuusta huolimatta valtiolla on aina erityinen velvoite perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi. Lisäksi olennaista on se, että valtiolla on viime kädessä valta järjestää perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisen muodot ja rahoitus²⁰⁶. Arajärvi kuitenkin summaa, että tosiasiallisesta perusoikeuksien toteutumisesta vastaavat lakia soveltavat viranomaiset ja heidän työntekijänsä²⁰⁷. Tämän tutkielman kontekstissa nämä henkilöt ovat kunnissa toimeentulotuen päätöksiä tekeviä sosiaalityöntekijöitä ja sosiaalihojaajia.

Viranomaisen ratkaisukäytännössä on otettava aina huomioon myös perus- ja ihmisoikeuksien tulkintavaikutus eli *perusoikeusmyönteinen laintulkinta* sekä alemmanasteisten säädösten soveltamisrajoitus²⁰⁸. Itse asiassa juuri näiden kahden keinon on nähty olevan keskeisiä hallintoviranomaisen keinoja perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi²⁰⁹. Perusoikeusmyönteinen laintulkinta tarkoittaa, että viranomaisen on valittava parhaiten perusoikeuksien toteutumista edistävä ratkaisuvaihtoehto²¹⁰.

²⁰³ Ks. myös PeVM 25/1994 vp, s. 3

²⁰⁴ Arajärvi 2002, s. 93–94.

²⁰⁵ Ojanen 2009, s. 35.

²⁰⁶ Arajärvi 2002, s. 91.

²⁰⁷ Arajärvi 2002, s. 86–87.

²⁰⁸ Tuori – Lavapuro 2011, s. 812–814; Ojanen 2009, s. 57–58, 62

²⁰⁹ Tuori – Lavapuro 2011, s. 813.

²¹⁰ PeVM 25/1994 vp, s. 4

Käytännössä tämä voi tarkoittaa myös vähiten rajoittavan vaihtoehdon valitsemista tai perusoikeuksien välistä punnintaa ja yhteensovittamista²¹¹. Perustuslain 22 §:n myötä viranomaisen velvollisuutena on vastaavasti myös ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta²¹² ja voidaankin puhua myös *perus- ja ihmisoikeusmyönteisestä laintulkinnasta*²¹³. Aiemmin korostettiin kieltoa olla loukkaamatta perusoikeuksia ja velvollisuutta suojata perusoikeuksien toteutumista²¹⁴, mutta nykyisin korostus on enemmän perusoikeuksien turvaamisesta osana hyvää hallintoa²¹⁵.

3.2 Sosiaalihuollon lainsäädäntö toimeentulotuen päätöksenteossa

3.2.1 Toimeentulotukilaki ja menettelyä koskeva sääntely

Keskeisin toimeentulotuen päätöksentekoa sääntelevä laki on toimeentulotukilaki. Tässä luvussa ei kuitenkaan ole tarkoitus käydä toimeentulotukilakia kauttaaltaan läpi, vaan painottaen etuuden myöntämisen ja määrän arvioinnin ja niihin liittyvän harkinnan käytön kannalta keskeisiä pykäläiä. Toimeentulotukilaki jättää päätöksentekijälle harkintavaltaa eri tavalla toimeentulotuen eri lajien kohdalla. Lähtökohtaisesti toimeentulotuen myöntämisen perusteet nojaavat toimeentulotukilain 6 §:n nojalla tulojen ja varojen erotukseen. Huomioon otettavia tuloja, menoja ja varoja ei kuitenkaan voida määritellä tyhjentävästi, joten päätöksentekijälle jää harkintavaltaa jo heti perustoimeentulotuen päätöksenteossa. Perustoimeentulotuen päätöksenteossa tarvitaan harkintaa esimerkiksi silloin, kun arvioidaan menoina huomioon otettavaa ”tarpeellisen suuruista määrää” (TTTL 7 b §) ja ansiotulojen luokittelua ”vähäisiksi” (TTTL 11 §)²¹⁶. Perustoimeentulotuen päätöksenteossa harkinta määrittyy tilannekohtaisen arvion tekemiseksi asiakkaan tuloista, menoista ja elämäntilanteesta, vaikka etuuden määrä perustuukin laskelmaan²¹⁷. Harkinnan merkitystä jo perustoimeentulotuen päätöksenteossa korostaa se, että hakijoiden elämäntilanteet ovat usein monimutkaisia sekä tulot ja menot epäselviä.²¹⁸

Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki puolestaan perustuvat harkintaan, joten erityisesti kunnissa tehtävältä toimeentulotuen päätöksenteolta edellytetään harkinnan käyttöä. Täydentävästä toimeentulotuesta säädetään toimeentulotukilain 7 c §:ssä, jonka mukaan: ”myönnettäessä otetaan huomioon *tarpeellisen suuruusina* erityismenot”. Edelleen 1 momentin 1 kohdassa tällaisiksi erityismenoiksi

²¹¹ Mäenpää 2017, s. 290–291.

²¹² Mäenpää 2017, s. 289–290.

²¹³ Ojanen 2009, s. 57.

²¹⁴ Komiteamietintö 1971: A25, s. 30–31.

²¹⁵ Mäenpää 2008a, s. 4.

²¹⁶ HE 358/2014 vp s. 8.

²¹⁷ Kuivalainen – Saikku 2013, s. 152.

²¹⁸ Kuivalainen – Saikku 2013, s. 152.

todetaan muut kuin perusmenoihin kuuluvat asumismenot sekä 2 kohdassa: ”henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvat, toimeentulon turvaamiseksi tai itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi *tarpeelliseksi harkitut* menot”. Kyseinen pykälä jättää monelta osin harkintaa päätöksentekijälle. Ensinnäkin harkintaa tarvitaan sen arvioinnissa, mitkä menot ovat erityisistä tarpeista ja olosuhteista johtuvia menoja. Toisekseen on arvioitava ovatko menot tarpeellisia. Sen jälkeen päätöksentekijän on vielä arvioitava menojen huomioon ottamisen tarpeellisen suuruista määrää. Esimerkkinä erityisistä tarpeista tai olosuhteista annetaan saman pykälän 2 momentissa pitkäaikainen toimeentulotuen saaminen, pitkäaikainen tai vaikea sairaus sekä lasten harrastukset. Täydentävä toimeentulotuki on sidoksissa perustoimeentulotukeen, koska täydentävää toimeentulotukea myönnetään nimensä mukaisesti täydentämään asiakkaan toimeentuloa. Sen sijaan ehkäisevää toimeentulotukea on mahdollista myöntää myös tilanteissa, jossa toimeentulotukioikeutta ei synny perus- tai täydentävään toimeentulotukeen.²¹⁹

Ehkäisevän toimeentulotuen tarkoitus on ilmaistu toimeentulotukilain 1.2 §:ssä. Kyse on henkilön ja perheen sosiaalisen turvallisuuden ja omatoimisen suoriutumisen turvaamisesta sekä syrjäytymisen ja pitkäaikaisen toimeentulotukiriippuvuuden ehkäisemisestä. Toimeentulotukilain 13 §:ssä tuodaan esimerkinomaisesti esille ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisperusteina asumisen turvaaminen, ylivelkaantuminen, taloudellisen tilanteen äkillinen heikentyminen ja aktivointiin osallistuminen, mutta viimeinen kohta ”sekä muihin tuen saajan omatoimista suoriutumista edistäviin tarkoituksiin” jättää laajan mahdollisuuden harkinnan käytölle. Toimeentulotukilain 13 §:n luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi vaan ehkäisevän toimeentulotuen myöntäminen perustuu aina yksilökohtaiseen harkintaan. 13.1 §:ssä ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisperusteiden päättävältä annetaan kunnille, mikä korostaa kuntakohtaisten ohjeiden merkitystä harkinnan käyttöä suuntaavana. Ehkäisevän toimeentulotuen tarkoituksena on myös auttaa selviytymään ”odotettavissa olevista toimeentulo-ongelmista²²⁰”, mikä summaa ennaltaehkäisyn tavoitteen.

Päätöksentekijän tulee harkintaa käyttäessään kiinnittää huomiota menettelymuotoihin. Menettelymuodon väärinkäyttö onkin yksi harkintavallan väärinkäytön muoto²²¹. Menettelystä säädetään perustuslain 21 §:ssä, jonka mukaan asia on käsiteltävä asianmukaisesti, ilman aiheetonta viivytystä ja

²¹⁹ Myös. Kuivalainen – Saikku 2013, s. 152.

²²⁰ Karjalainen – Hiilamo – Raivio 2003, s. 9.

²²¹ Laakso 1990, s. 249.

julkisesti. Lisäksi henkilöllä on oikeus saada päätös ja tulla kuulluksi. Menettelystä hallintoasian käsittelyssä säätelee myös hallintolaki (434/2003), joka ohjaa yleislakina hallintoasioissa noudatettavaa menettelyä. Hallintolaissa säädetään kattavasti menettelystä koskien muun muassa hallintoasian viereillepanoa, käsittelyaikoja, esteellisyyttä, asian selvittämistä ja ratkaisemista, päätöksen oikaisemista sekä virheiden korjaamista.

Toimeentulotukilain kolmannessa luvussa on säädetty vielä erikseen menettelystä toimeentulotukiasioissa. Päätöksentekijän on varmistettava esimerkiksi käsittelyn ja päätöksen toimeenpanon viivytyksettömyys (14a § 4 mom, 14b §, 14c § sekä 14d §) ja se, että asiakkaan oikeus päästä henkilökohdaisesti keskustelemaan sosiaalityöntekijän tai -ohjaajan kanssa toteutuu (14e §). Menettelyä koskevat säännökset eivät pääasiassa jätä tilaa harkinnalle. Erityisesti toimeentulotuen myöntämistä ja käsitteilyä koskevat 14–14f §:t ovat joustamattomia säännöksiä. Tämä käy ilmi esimerkiksi sanamuodoista ”on tehtävä”, ”tulee pyytää”, ”on toimitettava” ja ”tulee järjestää”. Sitä vastoin toimeentulotuen määrätymisaikaa koskeva 15 § jättää päätöksentekijälle mahdollisuuden arvioida kuinka pitkältä ajalta toimeentulotukea on tarpeellista maksaa, sillä 1 momentin mukaan ”Toimeentulotuki voidaan *tarpeen mukaan* myöntää ja maksaa kuukautta lyhyemmältä tai pidemmältä ajalta.” Lisäksi kyseinen pykälä jättää päätöksentekijälle mahdollisuuden ottaa huomioon menoja, tuloja tai varoja erissä, mahdollisuuden ottaa huomioon ansiotulot jälkikäteisesti, mikäli se on kohtuullista sekä toisaalta myöntää toimeentulotukea takautuvasti.

Päätöksenteon ja tarkoituksenmukaisen harkinnan käytön kannalta on ratkaisevaa, että päätöksentekijällä on riittävät ja olennaiset tiedot asian selvittämiseksi ja ratkaisemiseksi. Toimeentulotukilain 14 b ja 14 c §:ien nojalla päätöksenteko perustuu *käytettävissä oleviin tietoihin*. 14 c §:n mukaan muissa kuin kiireellisissä tapauksissa hakemusta on tarvittaessa pyydettävä täydentämään. Käsitteilyyn tarvittavat tiedot muodostuvat toimeentulotukihakemuksesta, sen mahdollisista liitteistä ja asiakastietojärjestelmässä olevista tiedoista²²². Toimeentulotukilain 18 a - 18 f §:issä säädetään Kelan ja kunnan Kelan ja kunnan välisestä tietojen luovuttamisesta, jonka pääsääntöiseksi perusteeksi määrittyy *välttämättömyys*. Näin ollen tiedon välttämättömyyttä tulee arvioida erityisesti tietoa luovutettaessa. Tietojen luovuttaminen ei koske ainoastaan Kelaa ja kuntaa, vaan 17§:n mukaan myös hakijan ja hänen läheistensä on annettava tiedossa olevat ratkaisuun vaikuttavat tiedot toimeentulotuen rat-

²²² Kalliomaa-Puha – Kotkas – Rajavaara 2014, s. 9.

kaisevalle elimelle. Viranomaisyhteistyön lisäksi siis hakijan ja hänen läheistensä toimet tietojen luovuttamiseksi voivat vaikuttaa päätöksentekoon ja harkintavallan käyttöön. Tietojen luovuttamista koskevat säännökset ovat pitkälti joustamattomia, mikä käy ilmi esimerkiksi 17 §:n sanamuodosta ”on annettava”.

Toimeentulotukilain neljännessä luvussa säädetään toimeentulotuen takaisinperinnästä. Kyseinen luku ohjaa vahvasti takaisinperintää. 19 §:ssä säädetään yksiselitteisesti, ettei toimeentulotukea saa periä takaisin, ellei neljännessä luvussa toisin säädetä. Takaisinperinnän edellytyksenä on 21 §:n mukaisesti se, ettei takaisinperinnästä aiheudu vaaraa hakijan tai hänen huollettavansa toimeentulolle. Takaisinperinnässä tarvitaan täten arviointia erityisesti sen suhteen, vaarantuuko hakijan toimeentulo. Tässä tutkielmassa toimeentulotuen takaisinperintä ei ole erityisen huomion kohteena, mutta on maininnan arvoinen siksi, että takaisinperintä vaatii lain perusteella erityistä tarkkuutta. Takaisinperintä oletettavissa olevaa etuutta vastaan (TTTL 23 §) on kuitenkin tavanomainen käytäntö toimeentulotuen viimesijaisuuden nojalla (TTTL 1§).

3.2.2 Sosiaalihuollon muut lait

Tämän tutkielman kontekstissa toimeentulotuen asema osana sosiaalihuoltoa korostuu, sillä näkökulma on rajattu erityisesti kunnissa toimeentulotukityötä tekevien sosiaalityöntekijöiden ja sosiaaliohjaajien päätöksentekoon. Tästä johtuen toimeentulotukilain ohella myös muu sosiaalihuollon lainsäädäntö määrittää olennaisesti harkinnan käyttöä. Näistä laeista tutkielman kannalta tärkeimpiä ovat sosiaalihuoltolaki (1301/2014), laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000, jäljempänä asiakaslaki) ja lastensuojelulaki (417/2017).

Toimeentulotuki on perhekeskeinen etuus. Tämä tarkoittaa, että mikäli henkilöllä on perhe, taloudellista tilannetta tarkastellaan perhekohtaisesti (TTTL 3 §). Sosiaalihuoltolailla ja lastensuojelulla ohjataan asiakkaan ja lapsen edun arviointia, mitkä ovat tärkeitä tehtäviä toimeentulotukityössä ja ylipäätään sosiaalihuollon työssä. Sosiaalihuoltolain 4 § ohjaa kiinnittämään asiakkaan edun arvioinnissa huomiota muun muassa asiakkaan ja hänen läheistensä hyvinvointiin, omatoimisuuteen, itsenäiseen selviytymiseen sekä mahdollisuuksiin osallistua ja vaikuttaa omiin asioihinsa. Lisäksi oikea-aikainen ja riittävä tuki on turvattava, ja erityisen tuen tarpeissa olevien asiakkaiden edun toteutumiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Lapsen edun turvaamisessa painopiste on sosiaalihuoltolain 5 §:n mukaisesti tasapainoisen kehityksen ja hyvinvoinnin, iän ja kehitystason mukaisen huolenpidon, turvallisen ympäristön, koskemattomuuden ja ymmärretyksi tulemisen turvaamisessa sekä sen

varmistamisessa, että lapsella on mahdollisuus itsenäistyä ja kasvaa vastuullisuuteen. Toimeentuloturvan osalta sosiaalihuoltolain 12.2 §:ssä viitataan suoraan toimeentulotukilakiin, mutta 12.1 § velvoittaa kuntaa varmistamaan, ettei oikeus välttämättömään toimeentuloon vaarannu.

Lapsen ja perheen edun turvaamisessa sovellettavaksi tulee myös lastensuojelulaki. Lastensuojelulaissa lapsen edusta säädetään hieman tarkemmin kuin sosiaalihuoltolaissa. Lapsen etu on keskeinen lastensuojelun periaate ja lastensuojelulain 4 §:n määritelmä laajentaa lapsen edun käsitettä kattamaan myös oikeuden hellyyteen ja valvontaan, taipumuksia ja toivomuksia vastaavaan koulutukseen, osallisuuteen ja vaikuttamiseen sekä kielellisen, kulttuurisen ja uskonnollisen taustan huomioimiseen. Toimeentuloturvan kannalta myös lastensuojelulain 35 § on tärkeä. Siinä säädetään kunnan velvollisuudesta järjestää viivytystä riittävä taloudellinen tuki, kun taloudelliset perusteet ovat olennaisilta osin johtaneet lastensuojelun asiakkuuteen tai estävät perheen tai lapsen kuntoutumisen. 36 §:ssä määritetään, että taloudellista tukea voidaan antaa avohuollon tukitoimena. Lastensuojelulaissa mainitusta taloudellisen tuen muodosta käytetään nimitystä *lastensuojelulain mukainen taloudellinen tuki*. Sitä käytetään sosiaalihuollossa toimeentulotuen rinnalla esimerkiksi lapsen ja nuoren koulunkäynnin, harrastusten ja ammatin hankinnan tukemiseen sekä ihmissuhteiden ylläpitoon.²²³ Keskeinen lastensuojelulaista johdettu näkökulma on se, etteivät taloudelliset haasteet saa aiheuttaa lapselle ja nuorelle pysyvää lastensuojelun tarvetta tai estää kuntoutumista. Tätä pyritään ehkäisemään sekä toimeentulotuella että lastensuojelulain mukaisella taloudellisella tuella.

Sosiaalihuollon asiakaslaki puolestaan määrittää yleisellä tasolla sosiaalihuollon työskentelytapoja. Lain 1 §:n mukaan tarkoituksena on edistää asiakaslähtöisyyttä ja luottamuksellisuutta sekä asiakkaan oikeutta hyvään palveluun ja kohteluun. Lain toisessa luvussa tuodaan esille asiakkaan oikeudet ja velvollisuudet, joista etenkin oikeudet on otettava aina huomioon sosiaalihuollossa eli myös toimeentulotukityössä. Kiinnostavia kiinnekohtia toimeentulotukeen ja sosiaalihuoltolakiin on asiakaslain 4 §:ssä, jossa säädetään muun muassa asiakkaan ihmisarvon kunnioittamisesta ja asiakkaan edun huomioon ottamisesta. Kaiken kaikkiaan ne eivät saa vaarantua, mutta niitä on myös edistettävä. Välttämättömän toimeentulon varmistaminen on yksi osa tätä tehtävää.

²²³ Hämeen-Anttila 2017, s. 231–232.

3.3 Oikeusperiaatteet harkinnan käyttöä ohjaavina ja rajoittavina tekijöinä

3.3.1 Materiaaliset oikeusperiaatteet

Viranomaisen hallinnollista päätöksentekoa ohjaavat monet oikeusperiaatteet. Näitä käydään tässä luvussa tarkemmin läpi. Luvussa 3.1.3 on tuotu esille perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta, joten siihen ei palata enää tässä luvussa, joskin se on hyvin keskeinen. Hallinnon *lainalaisuuden* ja *lakisidonnaisuuden* periaatteet muodostavat harkintavallan rajoittamisen perustan. Ne on ilmaistu perustuslain 2.3 §:ssä, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja lakia on noudatettava tarkoin. Lainalaisuuden periaate kytkeytyy toimivaltaan ja sen noudattamiseen, sillä lain soveltamisen tulee tapahtua toimivallan rajoissa ja toimivallan perusteen on oltava aina palautettavissa lakiin²²⁴. Lakisidonnaisuus puolestaan velvoittaa viranomaista toimimaan lain määrittämissä rajoissa sekä noudattamaan sitä koskevia lakeja. Lainalaisuuden ja lakisidonnaisuuden soveltamisalana on julkinen toiminta, lainalaisuusperiaatteessa erityisesti viranomaisen julkisen vallan käyttö. Julkinen toiminta ei viittaa ainoastaan viranomaisen toimintaan, vaan koskee kaikkia julkista hallintotoimintaa hoitavia tahoja, joita voivat olla myös esimerkiksi yksityiset toimijat. Lisäksi lakisidonnaisuus koskettaa kansalaisia, sillä myös kansalaisen on noudatettava lakia.²²⁵ Hallinnon lainalaisuudella ja lakisidonnaisuudella toteutetaan oikeusvaltioperiaatetta²²⁶.

Hyvän hallinnon *materiaaliset* eli *sisällölliset oikeusperiaatteet* liittyvät olennaisesti harkintavaltaan ja ohjaavat harkinnan käyttöä. Niitä onkin kutsuttu harkinnan rajoitusperiaatteiksi²²⁷. Materiaalisilla oikeusperiaatteilla tarkoitetaan hallintolain (434/2003) 6 §:ssä lueteltuja oikeudellisesti sitovia periaatteita. Karkeimmillaan oikeusperiaatteilla rajoitetaan viranomaisen *mielivaltaa*, joka tarkoittaa täydellistä piittaamattomuutta oikeudenmukaisuudesta ja kohtuudesta²²⁸. Hyvän hallinnon periaatteet kuitenkin muodostavat myös suomalaisen hallinto-oikeuden yleisesti hyväksytyn *arvopäämäärän*²²⁹.

Yhdenvertaisuus on perustuslain 6 §:ssä säädetty perusoikeus, mutta siitä säädetään myös erikseen yhdenvertaisuuslailla (1325/2014). Yhdenvertaisuuslain soveltamisala rajoittuu sosiaaliturvan osalta

²²⁴ Jyräki – Husa 2012, s. 132.

²²⁵ Mäenpää 2017, s. 138–140.

²²⁶ Kotkas 2014, s. 41; Jyräki – Husa 2012, s. 131.

²²⁷ Laakso 1990, s. 203.

²²⁸ Ks. Laakso 2013, s. 39.

²²⁹ Mäenpää 2008a, s. 64.

kuitenkin pitkälti etniseen syrjintään, sen sijaan *yhdenvertaisuusperiaate* koskee kaikkea viranomais-toimintaa.²³⁰ Täten yhdenvertaisuusperiaate on toimeentulotuen päätöksenteon kannalta keskeisem-mässä asemassa kuin yhdenvertaisuuslaki. Yhdenvertaisuusperiaate perustuu syrjinnän kieltoon ja ihmisten yhdenvertaisuuteen lain edessä. *Muodollinen yhdenvertaisuus* edellyttää, että julkisen vallan on kohdeltava kaikkia tasapuolisesti ja oltava toiminnassaan johdonmukainen. Viranomaisen tulee näin ollen kohdella samanlaisia tapauksia samalla ja erilaisia eri tavoin. Johdonmukaisuus puolestaan tarkoittaa, että ratkaisujen tulee mahdollisuuksien mukaan olla ennakoitavissa. Ratkaisulinjasta poik-keaminen edellyttääkin perustelujen esittämistä.²³¹ Erityinen huoli toimeentulotukityön yhdenvertai-suudesta liittyy eroihin kuntien välisissä myöntämiskäytännöissä ja ohjeistuksissa. Kuntakohtaiset erot ovat johtaneet samanlaisten tapausten erilaiseen kohteluun eri kunnissa ja toimintamallit ovat tuottaneet eriarvoisuutta toimeentulotuen asiakkaiden keskuudessa.²³²

Yhdenvertaisuusperiaatteella on viime vuosina yleisesti ottaen ollut harkinnan käyttöä kaventava vai-kutus, kun yhdenvertaisuus on määritelty korostetusti *tosiasialliseksi yhdenvertaisuudeksi*. Tosiasi-allinen yhdenvertaisuus tarkoittaa, että välittömän syrjinnän lisäksi välillisen syrjinnän mahdollisuus on otettava huomioon lain säätämisessä, soveltamisessa ja muussa hallintotoiminnassa. Yhdenvertai-suuden on lisäksi toteuduttava jokaisen yksilön kohdalla.²³³ Rajojen kaventumisessa on ymmärtääk-seni ollut pitkälti kysymys siitä, että harkintavaltaa on alettu käyttää varovaisemmin. Toisaalta tosi-asiallisen yhdenvertaisuuden toteuttaminen kuitenkin myös edellyttää harkintavaltaa, sillä yhdenver-taisuuden toteutuminen yksilötasolla voi edellyttää positiivisia erityiskohtelua²³⁴.

Toimeentulotuen kontekstissa muodollisen yhdenvertaisuuden käsite on ongelmallinen. Muodollinen yhdenvertaisuus edellyttää tilanteiden samanlaisuutta ja mahdollisuutta asettaa tilanteet vertailuun keskenään. Tämä on haasteellista erityisesti marginaalissa olevien ihmisten tilanteissa²³⁵. Marginaa-lissa oleminen tarkoittaaakin erilaisuutta suhteessa vallitsevaan tai normaalina pidettyyn, eivätkä ti-lanteet ole laajalla tasolla vertailukelpoisia. Sosiaalihuollossa marginalisaatio kietoutuu esimerkiksi työttömyyden, köyhyyden ja asumisen ongelmiin.²³⁶ Nämä ovat toimeentulotuen asiakkaiden kes-

²³⁰ Pylkkänen 2014, s. 22–23.

²³¹ Laakso 2013, s. 38–39, 65.

²³² HE 358/2014 vp, s. 12–13.

²³³ Pylkkänen 2014, s. 21–22.

²³⁴ Emt. 2014, s. 22, 26–27.

²³⁵ Emt. 2014, s. 24, 26.

²³⁶ Juhila 2006, s. 104–105.

kuudessa yleisiä ongelmia, joten monet toimeentulotuen asiakkaat ovat eri tavoin marginaalissa. Viranomaisella on velvollisuus aina toimia henkilön heikompaan asemaan joutumisen estämiseksi²³⁷. Sosiaalihuollon asiakkaiden kohdalla onkin erityinen tarve yksilökohtaiselle arvioinnille, erityisesti koska sosiaalihuollon asiakkaat saattavat lähtökohtaisesti olla heikommassa asemassa. Muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan kuitenkin poiketa vain erityisellä harkinnalla²³⁸ ja poikkeaminen edellyttää aina objektiivisia perusteita²³⁹.

Suhteellisuusperiaatteen tarkoituksena on rajoittaa viranomaisen toiminnan mittasuhteita, mikä tarkoittaa lyhyesti sitä, että käytettyjen keinojen ja aiheutuvien haittojen tulee olla päämäärään suhteutettuja, välttämättömiä ja kohtuullisia.²⁴⁰ Tarkoituksena on siis välttää mahdollisia ylilyöntejä kaikessa viranomaistoiminnassa mukaan lukien toimeentulotukityön. Viranomaistoiminnan periaatekeskusteluissa ja myös suhteellisuusperiaatteen yhteydessä esiintyvät usein *kohtuullisuuden* ja *kohtuuttomuuden* termit. Suhtautumistavat kohtuullisuuteen periaatteellisenä lähtökohtana kuitenkin vaihtelevat. Oikeuskirjallisuudessa on korostettu yksittäistapauksellisen kohtuuden tärkeyttä ja sitä, ettei normin soveltaminen saa johtaa yksilön kannalta kohtuuttomaan tilanteeseen.²⁴¹ Sittenkin on kuitenkin esitetty, että kohtuus on laissa sisäänrakennettuna, näyttäytyy yleisesti osana hallinnon oikeusperiaatteita²⁴² ja ilmenee osana suhteellisuusperiaatetta²⁴³. Näillä perusteilla sitä ei ole tarpeen määrittää itsenäiseksi oikeusperiaatteeksi. Toimeentulotuen kontekstissa kohtuullisuuden periaatteellista merkitystä kuitenkin korostaa, että siihen viitataan toimeentulotukilaissa esimerkiksi ansiotulojen jälkikäteisen huomioon ottamisen (TTTL 15.3 §) ja perusosan alentamisen yhteydessä (TTTL 10.4 §). Sosiaalityön tutkimuksessa on vastaavasti esitetty, että etenkin toimeentulotuen harkinta edellyttää kohtuullisuusharkintaa²⁴⁴.

Objektiviteettiperiaate velvoittaa viranomaista puolueettomuuteen ja asian asianmukaiseen käsitteelyyn²⁴⁵. Periaatteen mukaan kuka tahansa samassa asemassa oleva ja vastaavan pätevyyden omaava virkamies tai viranhaltija olisi voinut päätyä samaan ratkaisuun. Lisäksi tehdyn päätöksen on oltava

²³⁷ Pylkkänen 2014, s. 22.

²³⁸ Pylkkänen 2014, s. 27, 31.

²³⁹ Mäenpää 2017, s. 148–149.

²⁴⁰ Laakso 2013 s. 40–41; Mäenpää 2017, s. 161–162.

²⁴¹ Laakso 1990, s. 217–219.

²⁴² Korte 2015, s. 9, 14.

²⁴³ Koivisto 2014, s. 124.

²⁴⁴ Metteri 2012, s. 49.

²⁴⁵ Laakso 2013 s. 40.

puolueettomasti perusteltavissa²⁴⁶. Objektiviteettiperiaate edellyttää myös esteellisyssäännösten huomioon ottamista. Kaikkiaan tarkoitus on estää subjektiivisten näkemysten vaikutukset päätöksentekoon.²⁴⁷

Hallinnollisten toimien tulee olla laillisia ja asianmukaisia, mitä kutsutaan *tarkoitussidonnaisuuden periaatteeksi*. Viranomaisen on käytettävä harkintavaltaa vain tehtäväpiirinsä, toimivaltansa ja asiaa koskevan lainsäädännön tavoitteiden mukaisesti. Ensinnäkin viranomainen ei saa ylittää harkintavaltaa, vaan viranomaisen on suhteutettava käytetyt toimet päämäärään. Toiseksi viranomainen ei saa alittaa harkintavaltaa, vaan harkintavaltaa on käytettävä, mikäli säännös sitä edellyttää.²⁴⁸ Toimivallan osalta tarkoitussidonnaisuuden periaate toteuttaa myös edellä käytyä lainalaisuuden periaatetta. *Luottamuksen suojan periaatteen* keskeinen sisältö taas on se, että viranomaisen tekemän päätöksen pysyvyyteen on voitava luottaa. Periaatteen tarkoitus on suojata päätöksenteon kohdetta ennalta-arvaamattomilta, haitallisilta ja epäedullisilta muutoksilta ja näin ollen estää kohtuuttomat lopputulokset.²⁴⁹ Asianosaiselta puolestaan edellytetään vilpittömää mieltä²⁵⁰, joten tässä mielessä periaate on vastavuoroinen.

Détournement de pouvoir –oppi eli oppi harkintavallan väärinkäytöstä sitoo harkintavallan näkökulmasta oikeusperiaatteiden merkitystä toisiinsa. Harkintavallan väärinkäytön oppi on syntynyt Ranskassa jo 1800-luvulla halusta korostaa laillisuuden merkitystä sekä vastustaa liiallista vallan keskittymistä. Tätä myötä hallintotoimia ryhdyttiin arvioimaan laillisuusperusteen ohella tarkoituksenmukaisuusperustein.²⁵¹ Harkintavallan väärinkäytön kielto tarkoittaa yksinkertaistetusti sitä, ettei viranomainen saa käyttää kiellettyjä päätösperusteita²⁵². Edellä esitellyt oikeusperiaatteet ohjaavat viranomaisia punnitsemaan erilaisia päätösperusteita ja käyttämään sallittuja perusteita.

²⁴⁶ Merikoski 1958, s. 68–69.

²⁴⁷ Hautamäki 2004, s. 77–78; Merikoski 1958, s. 69–71.

²⁴⁸ Laakso 1990, s. 38, 246–248; Laakso 2013, s. 42–43, Mäenpää 2017, s. 292–293.

²⁴⁹ Laakso 2013, s. 43–44.

²⁵⁰ Tuori – Kotkas 2016, s. 170.

²⁵¹ Konstari 1980, s. 11–13, 17–18, 44–45

²⁵² Laakso 1990, s. 38.

3.3.2 Sosiaalioikeudelliset oikeusperiaatteet

Sosiaalioikeudessa ja -huollossa on myös omia harkintavallan käyttöön ja toimeentulotuen päätöksentekoon liittyviä oikeusperiaatteita. Oikeusperiaatteiden asema on etenkin tosiasiallisessa palvelutoiminnassa korostunut sääntelyn ollessa tyypillisesti väljää²⁵³. *Myönteisen tulkinnan ensisijaisuuden periaate* on etuuspäätöksentekoa ohjaava keskeinen sosiaalioikeudellinen periaate. Se koskee epäselviä ja tulkinnanvaraisia tilanteita ja periaatteen mukaan päätöksentekijän on tulkittava nämä tilanteet hakijan eduksi. Periaate on olennainen etenkin toimeentuloturva koskevassa päätöksenteossa, mutta se on myös yleinen etuuspäätöksenteon lähtökohta. Erityisen tärkeänä periaatetta on pidetty tilanteissa, joissa kielteinen päätös aiheuttaisi hakijan putoamisen sosiaaliturvajärjestelmän ulkopuolelle.²⁵⁴ Toisin sanoen myönteisen tulkinnan ensisijaisuuden periaatteella voidaan ehkäistä kansalaisten väliinputoamista. Myönteisen tulkinnan ensisijaisuuden määritelmässä on painotettu yksilön edun turvaamisen tärkeyttä kokonaispäämäärään suhteutettuna. Yleinen etu ei siis saa mennä yksilön edun edelle.²⁵⁵

Laajentavan tulkinnan kielto puolestaan konkretisoituu tilanteissa, joissa henkilöön kohdistuu rajoituksia tai tahdosta riippumattomia toimia. Periaatteen soveltamisessa on kyse perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisesta, ja rajoittavaa lainsäädäntöä on aina tulkittava mahdollisimman ahtaasti.²⁵⁶ Tahdosta riippumattomien toimenpiteiden toteuttamisessa on olennaista pyrkiä aina vaikuttamaan tilanteeseen siten, että pakkokeinoista voidaan luopua ja asiakkaan valinnanvapaus palauttaa²⁵⁷. Toimeentulotuen päätöksenteossa tahdosta riippumattomia toimenpiteitä ovat esimerkiksi perusosan alentaminen ja etuuden takaisinperintä. Laajentavan tulkinnan kielto myös edellyttää päätöksen ennustettavuutta²⁵⁸, joten tässä mielessä se on yhteydessä yhdenvertaisuuden ja luottamuksen suojan periaatteisiin²⁵⁹.

Tarveperiaatteella tarkoitetaan laajassa merkityksessä sitä, että sosiaalietuuksia ja -palveluita luodaan ja myönnetään niitä eniten tarvitseville. Kyse on resurssien allokoinnista ja siitä kenellä on oikeus saada etuus tai palvelu.²⁶⁰ Tarveperiaate näyttäytyy toimeentulotuessa kuitenkin hieman toisin.

²⁵³ Tuori – Kotkas 2016, s. 195.

²⁵⁴ Tuori – Kotkas 2016, s. 197–198, 211.

²⁵⁵ Ks. Komiteamietintö 1971: A 25, s. 32–33.

²⁵⁶ Tuori – Kotkas 2016, s. 197.

²⁵⁷ Komiteamietintö 1971: A 25, s. 36.

²⁵⁸ Komiteamietintö 1971: A 25, s. 32.

²⁵⁹ Ks. Laakso 2013, s. 42–44.

²⁶⁰ Tuori – Kotkas 2016, s. 198.

Toimeentulotukilain 2.2 §:n mukaan *jokaisella* on oikeus toimeentulotukeen, mikäli henkilö on tuen *tarpeessa* eikä voi saada tuloaan muuten. Toisin sanoen kukaan toimeentulotukea tarvitseva ei saa jäädä tuen ulkopuolelle. Käytännössä etuusjärjestelmä ei kuitenkaan ole aukoton. Sosiaaliturvan ulkopuolelle jääminen on mahdollista esimerkiksi tilanteissa, joissa henkilön tilanne etuuksien suhteen on epäselvä, asiakas saa puutteelliset ohjeet tai ei ymmärrä niitä. Lisäksi asiakkaan torjutuksi tulemisen tunne voi estää viranomaisten kanssa asioinnin.²⁶¹ Sosiaalihuollossa tarveperiaate tarkoittaa myös sitä, että asiakkaan yksilölliset tarpeet on otettava huomioon²⁶². Tätä ei voi kuitenkaan tulkita niin, että toimeentulotukea olisi myönnettävä kaikkiin asiakkaan rahallisiin tarpeisiin, mutta ohjaa yksilöllisten näkökulmien huomioon ottamiseen.

Tässä luvussa edellä läpi käydyn lainsäädännön, kansainvälisten sopimusten ja oikeusperiaatteiden lisäksi myös muut oikeuslähteet ohjaavat ja rajoittavat harkinnan käyttöä viranomaisen päätöksenteossa. *Oikeuskäytännön* asema on oikeuslähteenä yleisesti ottaen vahvasti ohjaava ja oikeuskäytäntö voi määrittää etenkin tosiasiallisia harkinnan käytön mahdollisuuksia²⁶³. Ymmärrän tämän siten, että esimerkiksi toimeentulotuen päätöksentekoa koskevat ennakkoratkaisut otetaan käytännön ratkaisutilanteissa ohjeiksi vastaavien tilanteiden varalle. Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätökset voivat näin tulla osaksi toimeentulotuen ohjeistuksia²⁶⁴. *Lainvalmisteluasiakirjat* kuten hallituksen esitykset ja valiokuntamietinnöt auttavat puolestaan lainsäätäjän tahdon selvittämisessä sekä lain tulkinnassa ja soveltamisessa²⁶⁵. Sosiaalihuollon lainsäädännön on kuvattu olevan teknistä ja vaikeaselkoista²⁶⁶, mikä korostaa lainvalmisteluasiakirjojen merkitystä toimeentulotukea koskevan lainsäädännön tulkinnassa ja soveltamisessa. *Muihin oikeuslähteisiin* lukeutuvilla viranomaisnormeilla on sosiaalioikeudessa ja toimeentuloturvaan koskevan lainsäädännön soveltamisessa tärkeä merkitys. Viranomaisnormit toimivat lainsäädäntöä täydentävinä.²⁶⁷ Toimeentulotukityön kannalta erityisen tärkeitä viranomaisnormeja ovat toimeentulotukilain ja toimeentulotuen soveltamisohjeet, jotka ovat kansallisia, kunnallisia tai organisaatiokohtaisia. Näitä käsitellään tarkemmin luvussa 4.3.

²⁶¹ Määttä 2010.

²⁶² Tuori – Kotkas 2016, s. 199–200.

²⁶³ Mäenpää 2017, s. 114, 283.

²⁶⁴ Ks. STM 2013.

²⁶⁵ Mäenpää 2017, s. 111–112.

²⁶⁶ Tuori – Kotkas 2016, s. 7.

²⁶⁷ Tuori – Kotkas 2016, s. 7.

4 HARKINNAN KÄYTÖN AMMATILLISET JA ORGANISATORISET REUNA-EHDOT

4.1 Sosiaalialan arvoperusta

4.1.1 Sosiaalialan työn yleiset arvolähtökohdat

Sosiaalialan työ on eettisesti vastuullista työtä, jossa arvoilla on tärkeä merkitys. *Etiikalla* tarkoitetaan inhimillisen toiminnan hyvään ja pahaan liittyviä kysymyksiä. Eettiset kysymykset ovat pohjimmiltaan filosofisia. *Arvot* puolestaan ovat ideaaleja hyvän elämän toteutumiseksi. Ne ovat päämääriä ja periaatteita, joita pidetään tavoiteltavina.²⁶⁸ Yhtäältä etiikka ja arvot kumpuavat sosiaalialan työn luonteesta itsestään, kun työn luonne ymmärretään erityisesti auttamisena ja huolenpitona.²⁶⁹ Eettiset periaatteet ja arvot ovat tällöin ikään kuin sosiaalihuollon ansiona ja ne määrittävät sosiaalihuollon sisältä. Toisaalta sosiaalihuollon työhön liittyy myös eettisesti haastavampi tehtävä eli asiakkaan elämän kontrollointi ja rajoittaminen. Etenkin sosiaalityöntekijät voivat joutua tekemään vastentahtoisia ratkaisuja ja sosiaalihuollon toimenpiteet sisältävät lisäksi lievempiä kontrollin elementtejä kuten ehtojen asettamista²⁷⁰. Näissä tilanteissa eettiset periaatteet ja arvot toimivat asiakkaan turvana. Painotettuna kumpaa lähestymistapaa tahansa, arvot ja etiikka ovat sosiaalialalla tärkeitä ja ammattilaisia velvoittavia.

Sosiaalialan työn tavoitteena on hyvän edistäminen, ihmisten auttaminen sekä puutteen ja kärsimyksen vähentäminen²⁷¹. Hyvä tai hyvinvointi on yhteisöllinen (sosiaalinen), psyykkinen ja fyysinen tila. Yhteisöllisestä näkökulmasta hyvinvoinnissa on kyse jokaisen ihmisen tarpeesta kuulua osaksi jotakin yhteisöä. Psyykkinen hyvinvointi taas kulminoituu henkiseen kasvuun ja fyysinen hyvinvointi olemassaolon kannalta välttämättömien tarpeiden tyydyttämiseen. Hyvinvointi koostuu olemisesta ja tekemisestä, jotka edellyttävät resursseja. Nämä resurssit voivat olla aineellisia kuten ravinto ja asunto tai aineettomia kuten lähimmäisenrakkaus, huolenpito ja elämän virikkeellisyys.²⁷² Sosiaalialan työn tehtävänä on näiden resurssien tukeminen tai tarjoaminen niissä tilanteissa, joissa henkilö ei saa niitä muualta tai ne ovat vajavaiset. Kyse voi olla konkreettisista toimenpiteistä kuten etuuden tai palvelun myöntämisestä, mutta toisaalta myös aineettomien, yksilön omien resurssien tukemisesta, vahvistamisesta ja löytämisestä henkisen tuen avulla.

²⁶⁸ Niemelä 2011, s. 14–15.

²⁶⁹ Raunio 2011, s. 72–73, 91.

²⁷⁰ Chase 2015, s. 767.

²⁷¹ Talentia 2017, s. 7.

²⁷² Niemelä 2011, s. 38–39.

Sosiaalialalla työskentely nojaa tiettyihin hyveisiin. Näitä ovat huolenpito ja välittäminen, kunnioitus, luotettavuus, oikeudenmukaisuus ja rohkeus. Lisäksi kokonaisvaltainen eettinen ja moraalinen kompetenssi eli kyky omaksua eettiset ja moraaliset periaatteet työn lähtökohdiksi on keskeinen hyve.²⁷³ Myös esimerkiksi huomaavaisuus, rehellisyys, ihmisystävyyys ja avuliaisuus ovat sosiaalialalla arvostettuja luonteenpiirteitä. Näiden ohella työssä tarvitaan itsekontrollia, sillä ihmistä tulee aina pyrkiä ymmärtämään ja tukemaan ristiriidoista huolimatta.²⁷⁴ Itsekontrollin lähtökohta muistuttaa lääkärinvalaa siltä osin, että eettinen ja ammatillinen velvollisuus auttaa asiakasta tai potilasta tämän apua pyytäessä tai tarvittaessa ei poistu missään tilanteessa. Tärkeää on, että ammatilainen osaa myös kyseenalaistaa omaa työtään ja toimintatapojaan²⁷⁵. Hyveet toimivat työtä ohjaavina arvolähtökohtina ja periaatteina, ja ne voidaan ymmärtää jopa hyvän sosiaalityön vaatimuksina²⁷⁶. Näin ollen ne muodostavat tärkeän perustan sosiaalialan työlle.

4.1.2 Ammattieettiset ohjeet ja ihmisoikeudet sosiaalialalla

Sosiaalialan työtä ohjaavat sosiaalialan *ammattieettiset ohjeet*, jotka pohjautuvat Suomessa YK:n ihmisoikeusjulistukseen, perustuslakiin sekä sosiaalihuollon yleis- ja erityislakeihin. Taustalla ovat myös Sosiaalityöntekijöiden kansainvälisen liiton (IFSW) ohjeet. Sosiaalialan eettiset periaatteet ovat jossain määrin kulttuurisidonnaisia, mutta monelta osin samoihin arvoihin nojaavia²⁷⁷. Täten sosiaalialan arvoperusta on kansallisen tason ohella yhteneväinen myös pitkälti kansainvälisesti. Ammattieettisten periaatteiden merkitys on Suomessa huomattava. Tästä kertoo jo se, että ammattieettisistä velvollisuuksista säädetään lailla. Lain sosiaalihuollon ammattihenkilöistä (817/2015, jäljempänä sosiaalihuollon ammattihenkilölaki) 4 §:ssä ammatillisen toiminnan päämääräksi määrittyy ”sosiaalisen toimintakyvyn, yhdenvertaisuuden ja osallisuuden edistäminen sekä syrjäytymisen ehkäiseminen ja hyvinvoinnin lisääminen.” Edelleen 4.2 §:ssä mainitaan ammattihenkilön velvollisuudeksi noudattaa mitä asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä tietojen käsittelystä säädetään. Lait ja kansainväliset sopimukset tuottavat arvoperustan pohjan ja lähtökohdat, mutta eivät anna suoria toimintaohjeita ammatilaisille. Sosiaalihuollon ammattietiikka määrittäykin näin oikeudellisia lähtökohtiaan laajemmaksi kokonaisuudeksi, johon kuuluvat kaikki ammatillisen toiminnan osa-alueet ja ratkaisut.²⁷⁸

²⁷³ Ks. Banks – Gallagher 2009.

²⁷⁴ Niemelä 2011, s. 42.

²⁷⁵ Talentia 2017, s. 3.

²⁷⁶ Niemelä 2011, s. 42.

²⁷⁷ Chase 2015, s. 767–768.

²⁷⁸ Talentia 2017, s. 7.

Suomessa sosiaalialan ammattieettiset ohjeet on koottu yhtenäiseksi kokonaisuudeksi Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry:n toimesta. Ohjeissa kuvaillaan sosiaalialan arvojen sisältöä sekä ohjataan eettisiin menettelytapoihin. Lisäksi ohjeet sisältävät työntekijän oikeuksia jäsentävän osuuden.²⁷⁹ Ammattieettiset ohjeet eivät ole vain abstrakteja arvoja vaan ne muuttuvat käytännön tasolla teoiksi²⁸⁰. Ohjeet toimivat apuna eettisten ongelmien ratkaisemisessa ja suuntaavat harkinnan käyttöä. Lähtökohtaisesti asiakkaan edun toteutuminen on ensisijaista, mutta tilanteet ovat usein ristiriitaisia. Ratkaisuvaihtoehtojen punnintaa ei usein tehdä hyvän ja huonon vaihtoehdon välillä, vaan punnintaa joudutaan tekemään esimerkiksi samanaikaisesti myönteisiä ja kielteisiä vaikutuksia tuottavien vaihtoehtojen välillä.²⁸¹

Sosiaalialan arvojen lähtökohtia ovat ihmisarvo, ihmisoikeudet ja sosiaalinen oikeudenmukaisuus²⁸². Näistä ihmisarvoa on pidetty jopa kaikkein keskeisimpänä. Ihmisarvo sisältää ihmisarvoisen kohtelun, oikeuden itsenäisyyteen, itsemääräämisoikeuteen, yksityisyyteen ja osallistumiseen sekä oikeuden tulla kohdatuksi kokonaisvaltaisesti. Tärkeää on, että sosiaalihuollon asiakkaita ei kohdata asiakkaina vaan aina ihmisinä.²⁸³ Itsemääräämisoikeuteen ja asiakkaiden kohtaamiseen liittyy myös asiakaslähtöisyyden periaate, joka tarkoittaa asiakkaan tilanteen huomioon ottamista, hänen näkemyksiensä kuuntelemista, itsemääräämisoikeuden kunnioittamista ja tosiasiallista osallisuutta²⁸⁴. Toimeentulotuen kontekstissa ihmisarvoa suojataan ensisijaisesti turvaamalla ihmisarvoisen elämän edellytyksiä (TTTL 1.1 §), mutta ihmisarvon kunnioittamisen velvoite ohjaa vähintään välillisesti kaikkea toimeentulotukityötä.

YK:n ihmisoikeusjulistuksen arvot on otettu osaksi jokapäiväistä sosiaalialan työtä ammattieettisillä ohjeilla. Erityisesti artikkelit 1–3 on määritetty pohjaksi sosiaalihuollon toiminnalle.²⁸⁵ Julistuksen ensimmäisessä artiklassa korostetaan ihmisten vapautta ja tasa-arvoa, toisessa artiklassa taas tuodaan esille syrjinnän kielto sekä universaali oikeus kaikkiin julistuksen oikeuksiin ja vapauksiin. Kolmannen artiklan sanamuodon mukaan: ”kullakin yksilöllä on oikeus elämään, vapauteen ja henkilökohlaiseen turvallisuuteen”. Ammattieettisen käsityksen mukaan sosiaalialan työntekijöiden tulee aina

²⁷⁹ Ks. Talentia 2017.

²⁸⁰ Talentia 2017, s. 7.

²⁸¹ Raunio 2009, s. 110–113.

²⁸² Talentia 2017, s. 10–11; Raunio 2009, s. 86–87.

²⁸³ Niemelä 2011, s. 5–8.

²⁸⁴ Talentia 2017, s. 15.

²⁸⁵ Talentia 2017, s. 11.

edistää, kunnioittaa ja suojata ihmisoikeuksia²⁸⁶. Julkista valtaa edustavia työntekijöitä velvoittaa ihmisoikeuksien turvaamiseen myös perustuslain 22 § (ks. luku 3.1.3).

Ihmisarvo ja ihmisoikeudet muodostavat sosiaalihuollon arvojen inhimilliset ja yksilökeskeiset lähtökohdat, sosiaalinen oikeudenmukaisuus puolestaan yhteiskunnallisen arvolähtökohdan²⁸⁷. Sosiaalinen oikeudenmukaisuus tarkoittaa muun muassa ihmisarvon, tasa-arvon, yhdenvertaisuuden ja resurssien jakamisen oikeudenmukaista toteuttamista sosiaalisissa suhteissa yhteiskunnassa. Ammat-tietikan lähtökohtana on lisäksi sosiaalialan työntekijöiden velvollisuus vastustaa epäoikeudenmukaisia käytäntöjä ja politiikkaa sekä tukea heikommassa asemassa olevien oikeuksien toteutumista. Kyse on asiakastyön ohella siis myös yhteiskunnan rakenteisiin vaikuttamisesta. Sosiaalihuollon työ onkin sekä asiakastyötä että yhteiskunnallista työtä.²⁸⁸

Sosiaalihuollon arvot jäsentyvät melko erilaiseksi, kun niitä jäsennetään yhteiskunnallisesta näkökulmasta eikä sosiaalihuollon sisältä käsin. Sosiaalihuollossa näyttäytyvät esimerkiksi erilaiset sosiaaliset, poliittiset, sosiaalipoliittiset ja taloudelliset arvot. Näissä arvoissa risteävät asiakkaiden, työntekijöiden ja eri intressiryhmien näkemykset siitä, mitkä asiat ovat tärkeitä ja tavoiteltavia. Näin ollen esimerkiksi hyvinvointi voidaan arvottaa eri tavoin, kuten tämän luvun alussa on tuotu esille. Arvottaminen ohjaa sitä, millaisia asioita sosiaalihuollon tavoitteeksi asetetaan ja mitä sosiaalihuollolta odotetaan. Hyvinvointityön arvoja voidaan tunnistaa yhteiskunnan eri tasoilla ja ne vaikuttavat sosiaalihuoltoon eri tavoin. Makrotason arvot ovat yhteiskunnallisia arvoja, jotka toimivat etenkin poliittisten toimien lähtökohtina. Mesotasolla arvot näyttäytyvät yhteisöllisinä, Suomessa tyypillisesti kunnallisina arvolähtökohtina, jotka ohjaavat palvelujen organisointia. Mikrotasolla puolestaan yksilön tai perheen henkilökohtaiset arvot heijastuvat asiakastyön tekemiseen.²⁸⁹ Sosiaalihuollossa toimitaan kaiken kaikkiaan arvojen moninaisessa viidakossa ja arvot ohjaavat vaihtelevin painoituksin kohti erilaisia tavoitteita.

²⁸⁶ Talentia 2017, s. 11.

²⁸⁷ Raunio 2009, s. 87.

²⁸⁸ Talentia 2017, s. 20–23; Raunio 2009, s. 86–90.

²⁸⁹ Niemelä 2011, s. 17–21.

4.2 Sosiaalialan tiedollinen perusta

4.2.1 Koulutusperusta

Sosiaalialan työ ja päätöksenteko eivät pohjaudu ainoastaan lainsäädäntöön, etiikkaan ja arvoihin vaan myös tietoon. Jo työn määrittely ammatiksi edellyttää valmiuksia ja tietoa, jotka modernissa yhteiskunnassa hankintaan koulutuksen kautta²⁹⁰. Toimeentulotuen päätöksentekijöillä on sekä kunnissa että Kelassa erilaisia koulutustaustoja. Tutkielman rajauksen johdosta käyn tässä luvussa läpi sosiaalityöntekijöiden ja sosiaaliohjaajien eli sosionomien koulutusperustaa ja sen avulla muodostettua osaamista. Toimeentulotukityössä toimivien sosiaaliohjaajien koulutustausta on sosionomi (AMK)²⁹¹. Sosiaaliohjaajana muunlaisissa sosiaalihuollon tehtävissä voi kuitenkin toimia myös geronomi tai kuntoutuksen ohjaaja²⁹². Sosiaaliohjaajan ja sosionomin nimikkeet eivät siis kaikissa yhteyksissä ole rinnastettavissa keskenään, mutta toimeentulotuen kontekstissa näin on.

Oikeus tehdä sosiaalityöntekijän tai sosionomin työtä perustuu tiettyyn koulutuspolkuun. Koulutusvaatimukset on määritetty sosiaalihuollon ammattihenkilölaissa. Sosiaalityöntekijänä voi toimia lain 7 §:n mukaan henkilö, joka on suorittanut ”Suomessa ylemmän korkeakoulututkinnon, johon sisältyy tai jonka lisäksi on suoritettu pääaineopinnot tai pääainetta vastaavat yliopistolliset opinnot sosiaalityössä”. 12 §:n mukaan korkeintaan vuoden mittaisessa sijaisuudessa voi toimia myös sosiaalityön opiskelija tietyin ehdoin. Sosiaalityöntekijän ammatin harjoittaminen mahdollistuu siis yksinomaan yliopistokoulutuksella. Sosiaalihuollon ammattihenkilölain 8 §:ssä puolestaan säädetään, että sosionomina voi toimia sosiaalialalle soveltuvan ammattikorkeakoulututkinnon Suomessa suorittanut henkilö. Muille ei näin ollen voida myöntää lupaa sosionomin ammatin harjoittamiseen. Säännös on kuitenkin sosiaalityöntekijöitä koskevaa 7 §:ää väljempi, koska edellytykseksi ei ole laissa määritetty tiettyä ammattikorkeakoulututkintoa.

Sosiaalityöntekijän työ perustuu siis sosiaalityön opintoihin. Vaikka sosionomin ammatti ei perustu sosiaalityön opintoihin tieteellisessä merkityksessä, työskentelevät sosionomit sosiaalityön organisaatioissa. Tästä johtuen sosionomien ja sosiaaliohjaajien tekemästä työstä puhutaan usein käytännön tasolla yhteisesti sosiaalityönä. Tyypillisesti ammattikorkeakoulun tehtävät ja opetus määritetään

²⁹⁰ Raunio 2009, s. 32.

²⁹¹ Esim. Saikku – Kuivalainen 2013.

²⁹² Sarvimäki – Siltaniemi (toim.) 2007, s. 3; Borgman 2006, s.160.

käytäntö- ja työelämälähtöisiksi, kun taas yliopistojen tehtävät ja opetus tutkimuksellisiin ja tieteellisiin intresseihin painottuviksi. Edellä esitettyjen näkemysten kanssa samansuuntaiset tavoitteet on kirjattu ammattikorkeakoululakiin (932/2014) ja yliopistolakiin (558/2009). Ammattikorkeakouluissa tehdään soveltavaa tutkimusta, joka perustuu työelämän ja käytännön kuten yritysten ja yhteisötyökumppaneiden tarpeisiin. Tutkimusintressi on siis ensisijaisesti käytäntö- ja käyttäjälähtöinen.²⁹³ Sosiaalityö puolestaan muodostaa tutkimus- ja tieteenalan²⁹⁴.

Sosionomi AMK -tutkinto antaa tietyntylaisia valmiuksia sosiaalihuollossa työskentelylle. Sosionomit auttavat asiakkaita konkreettisin keinoin esimerkiksi ohjaamalla arjen asioissa. Sosionomit mieltävät itse työnsä muun muassa asiakkaan rinnalla kulkemiseksi ja ihmistä lähellä olevaksi työksi. Tämä ei ole tutkinnon ainoa ulottuvuus, vaan myös kehittämistyö on olennaista. Sosionomit voivat opiskella myös ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon (YAMK), joka painottuu nimenomaan kehittämiseen ja asiantuntijarooliin. Kehittäminen on esimerkiksi työkäytäntöjen ja työelämän kehittämistä.²⁹⁵ Sosiaalityöntekijän tutkinto (YTM/VTM) puolestaan antaa valmiudet ratkaisukeskeiseen muutostyöhön. Työtä tehdään sekä asiakastasolla että yhteiskunnallisella tasolla, joista erityisesti jäljempi korostaa yhteiskuntatieteellistä työotetta.²⁹⁶ Sosiaalityön pyrkimyksenä on ollut saavuttaa vankka asema professiona, mikä on korostanut tieteellisen tiedon merkitystä opetuksessa. Sisällöltään sosiaalityön tehtävät ovat käytännössä laajoja.²⁹⁷ Verrattuna moniin muihin yliopisto-opintoihin, korostuu sosiaalityön opinnoissa työelämä- ja käytäntölähtöisyys, sillä sosiaalityön tutkinto-ohjelma valmistaa sosiaalityöntekijän ammattiin. Lisäksi tutkimukselliset intressit kohdistuvat teoreettisten lähestymistapojen ohella vahvasti käytäntöön²⁹⁸.

Koulutusperustan ohella olennaista on se, millaiseksi sosiaalityöntekijöiden ja sosiaaliohjaajien työ ja sen tavoitteet on määritelty. Sosiaalihuoltolain 15 §:ssä sosiaalityö määritetään asiakas- ja asiantuntijatyöksi, jossa rakennetaan sosiaalisen tuen ja palvelujen kokonaisuus yksilön, perheen tai yhteisön tarpeita vastaavaksi. Sosiaalityön luonteeksi jäsentyy tavoitteellinen *muutostyö* ja roolina on ohjata ja seurata tarjotun tuen toteutumista ja vaikuttavuutta. Sosiaaliohjaus puolestaan määritetty lain

²⁹³ Ks. Ammattikorkeakoulujen tutkimus-, innovaatio- ja kehittämistoiminta 2013.

²⁹⁴ Raunio 2009, s. 35.

²⁹⁵ Borgman 2006, s. 161–164, 167–168, 181, 188.

²⁹⁶ Kemppainen 2006, s. 235–236.

²⁹⁷ Raunio 2009, s. 31–33, 37–38.

²⁹⁸ Ks. esim. Raunio 2009, s. 133.

16 §:ssä yksilöiden, perheiden ja yhteisöjen neuvonnaksi, ohjaukseksi ja tukemiseksi. Sosiaaliohjauksen tavoitteena on hyvinvoinnin ja osallisuuden *edistäminen*. Kumpaankin työhön kuuluu lisäksi avun ja tukimuotojen yhteensovittaminen eri palvelujen kanssa. Ero sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen välillä on sosiaalihuoltolain 15 § ja 16 §:n perusteella se, että sosiaalityön tehtävänä on tavoitteellinen muutostyö, tuen toteutumisen ja vaikuttavuuden seuranta, kun sosiaaliohjauksen tehtävänä taas on kevyemmin keinoin edistää hyvinvointia ja osallisuutta.

Sosiaalialan koulutusohjelmilla ja alalla työskentelyssä on myös paljon yhteistä. Koulutusohjelmat tuottavat ammattilaisia, joilla on arvoihin ja etiikkaan nojaava työote. Yhteisiä ominaispiirteitä ovat myös tietous sosiaalipalvelujärjestelmästä, ongelmien ennaltaehkäisyn tavoite sekä kokonaisvaltaisen ja analyyttinen lähestymistapa asiakkaan tilanteeseen.²⁹⁹ Käytännössä sosiaalityöntekijät ja sosiaaliohjaajat tekevät paljon myös työparityötä³⁰⁰. Sosiaalityöntekijöiden tehtäväkuvaksi on Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön (STM) tehtävärakennesuosituksessa määritetty vastuu asiakkaan kokonaisprosessista ja rooli on koordinoiva. Sosiaaliohjaajien työssä painottuu puolestaan ohjaustyö esimerkiksi taloudellisen neuvonnan ja palveluohjauksen muodossa. Palveluntarpeen arviointi voi olla kumman tahansa ammattikunnan tehtävänä.³⁰¹ Esimerkiksi aikuissosiaalityössä sosiaalityöntekijöiden ja sosionomien/sosiaaliohjaajien työtehtävien toisistaan erottaminen onkin ollut haasteellista. Toimeentulotuen viitekehyksessä sosiaaliohjaajien työnkuva on ollut pääsääntöisesti ohjaukseen ja kartoittamiseen painottuva ja sosiaalityöntekijöiden suunnitelmalliseen ennaltaehkäisevään otteeseen keskittyvä³⁰².

4.2.2 Sosiaalialan tietopohja

Sosiaalialan tietopohja rakentuu koulutuksella ja muovautuu sekä muuttuu työelämässä. Tietopohjan näkyväksi tekeminen on tämän tutkielman kannalta olennaista siksi, että se helpottaa ymmärtämään millaisiin tiedon lajeihin sosiaalialalla työskentely ja tätä myötä toimeentulotuen päätöksenteko nojautuu. Tietopohja tuottaa tietynlaisen päätöksenteon viitekehyksen, vaikka toimeentulotuen päätöksenteossa asiakkaan tilannetta koskevat tiedot määrittävätkin hakemuksen käsittelyä. Sosiaalialan tietopohja on monilta osin yhtenäinen, mutta se ei ole kaikilta osin rinnastettavissa. Koska sosionomien tietopohja nojaa osittain sosiaalityön tietoon³⁰³, käyn ensin läpi sosiaalityön tietoperustaa.

²⁹⁹ Borgman 2006, s. 162, 186–187, 203.

³⁰⁰ Borgman 2006, s. 206.

³⁰¹ Sarvimäki – Siltaniemi (toim.) 2007, s. 40.

³⁰² Saikku – Kuivalainen 2013, s. 141

³⁰³ Rajavaara 2014, s. 143.

Sosiaalityön tietopohja on moninainen kokonaisuus. Sosiaalityössä tarvitaan sekä teoreettista, empiiristä, että käytännöstä lähtöisin olevaa tietoa. Teoreettinen tieto voi olla sosiaalityön tutkimukseen perustuvaa tai muilta tieteenaloilta kuten psykologiasta lainattua tietoa. Teoreettisella tiedolla voidaan selittää ja kuvailla ilmiöitä kuten köyhyyttä tai käytöstä kuten päihteiden käyttöä. Empiirinen tieto on tutkimusperusteista tietoa, jolla voidaan selittää, arvioida, kuvailla tai ennakoida tapahtumia. Sosiaalityön näkökulmasta olennaista empiiristä tietoa on esimerkiksi tieto sosiaalityön menetelmien toimivuudesta. Käytännöstä lähtöisin oleva tieto puolestaan viittaa työelämässä kartutettuun tietoon esimerkiksi työkäytännöistä tai erilaisten ilmiöiden parissa työskentelystä.³⁰⁴ Yhtäältä on todettu, ettei sosiaalityön tekeminen voi perustua vain etiikkaan tai intuition ja toisaalta, että pelkästään teellinen tieto ei riitä³⁰⁵, mikä korostaa monipuolisen tiedon merkitystä. Erilaiset elämäntilanteet vaativatkin erilaisia ratkaisukeinoja. Tietopohjan kuvaamisen tekee haastavaksi se, että jokaisella työntekijällä on työssään aina myös henkilökohtaista tietoa, joka voi olla tietoista tai tiedostamatonta. Lisäksi menettelyllinen tieto eli lait ja muut velvoittavat ohjeet ohjaavat sosiaalityön päätöksentekoa.³⁰⁶ Nämä kaikki tiedon eri muodot ovat osa sosiaalityön ja sosiaalityöntekijöiden tietopohjaa, mutta sitä on mahdoton tyhjentävästi määritellä.

Sosiaalityössä päätöksenteon pohjautumista tietoon pidetään tärkeänä, jotta työtä voidaan tehdä mahdollisimman hyvin ja saavuttaa asiakkaan kannalta paras mahdollinen lopputulos³⁰⁷. Näkemys tietoon perustuvasta päätöksenteosta kiinnittää tiedon keskustelut harkintavaltaan ja harkinnan käyttöön, koska tietoon perustuvassa päätöksenteossa ensisijaisesti tieto ohjaa päätöksentekoa ja siinä käytettävää harkintaa. Toimeentulotuen päätöksenteko ja harkinnan käyttö tapahtuisi täten esimerkiksi teoreettiseen, käytännölliseen ja menettelylliseen tietoon nojaten. Muualla yhteiskuntatieteissä käytetään myös tieto-ohjautuvan päätöksenteon käsitettä, joka on pitkälti synonyymi tietoon perustuvalla päätöksenteolla. Kun päätöksenteon edellytetään pohjautuvan tietoon, on laajan harkintavallan edellytyksenä korkea koulutustaso, joka viittaa professioasemaan.³⁰⁸ Sosiaalityön määrittäminen puoliprofessioksi tai professioksi selittääkin näin ollen sosiaalityöntekijöillä olevaa laajaa harkintavaltaa muun muassa etuuspäätöksenteossa³⁰⁹.

³⁰⁴ Drury Hudson 1997, s. 37–40.

³⁰⁵ Kemppainen – Ojaniemi 2012, s. 43, 46; Raunio 2009, s. 27–28.

³⁰⁶ Drury Hudson 1997, s. 38, 40–43.

³⁰⁷ Esim. Drury Hudson 1997, s. 35; Raunio 2011, s. 117–119.

³⁰⁸ Ks. Rajavaara 2014, s. 144, 146.

³⁰⁹ Rajavaara 2014, s. 140–141

Tärkeinä sosionomien tietopohjan osa-alueina on pidetty käytännöllistä ja teoreettista tietoa, mutta myös hiljaisen tiedon merkitys on tunnistettu. Käytännöllistä tietoa tarvitaan sekä yksilön että yhteiskunnan tasolta. Yhteiskuntaa koskeva tieto tarkoittaa esimerkiksi tietoa eri kulttuureista ja ilmiöistä sekä lainsäädännöstä.³¹⁰ Nähdäkseni ei ole perusteita olettaa, että sosionomien tietopohja poikkeaisi tiedon lajien suhteen sosiaalityöntekijöiden tietopohjasta. Sen sijaan tiedolla on erilaisia painopisteitä, kuten aiemmin mainittu sosiaalityön tutkimusperusteisuus. Sosionomit ovat sosiaalityöntekijöitä uudempi työntekijäryhmä, mikä selittää tukeutumista sosiaalityön tietopohjaan. Sosionomien harkintavalta on yleisesti sosiaalityöntekijöitä rajatumpaa, koska ammattikuntaa ei nähdä yhtä itsenäisenä eikä sen tieto pohjautu omaan tieteelliseen tutkimukseen.³¹¹ Toimeentulotuen viitekehyksessä sosiaalityöntekijöiden ja sosionomien harkintavalta ovat monilta osin yhtäläisiä ja kummallakin ammattiryhmällä on huomattavan paljon harkintavaltaa.

Tieto on toimeentulotuen päätöksenteon ja harkintavallan kannalta merkityksellistä, koska työntekijän tietopohja ohjaa harkinnan käyttöä ja päätöksentekoa ja koska käytettävissä olevat tiedot ohjaavat päätöksentekoa ratkaisutilanteessa. Kuten 3.2 luvussa on tuotu esille, perustuu toimeentulotuen päätöksenteko oikeudellisesti asian ratkaisemisen kannalta *riittäviin* käytettävissä oleviin tietoihin. Sosiaalialalla käsitys asian ratkaisemiseksi tarvittavista tiedoista on kuitenkin laajempi. Sosiaalihuollossa päätöksenteon ja siinä käytetyn harkinnan tulee perustua aina *parhaaseen* käytettävissä olevaan tietoon³¹². Tämä tarkoittaa erilaisten tiedon lajien hyödyntämistä ja sitä, että hyväksi havaittuja ja todennettuja käytäntöjä ja menettelytapoja hyödynnetään jatkossakin³¹³. Asiaa koskevat tiedot eivät siis yksin riitä ratkaisun tekemiseksi, vaan tarvitaan myös sosiaalityöstä ja sosiaalialalta lähtöisin olevaa tietoa ja osaamista. Näin varmistetaan, että asiakas saa parhaan mahdollisen avun.

4.3 Organisatoriset ohjaavat ja rajoittavat tekijät

Lainsäädäntö ei määritä, millä tavoin toimeentulotukityö on kunnissa järjestettävä. Toimeentulotuen päätöksenteko on täten voitu järjestää osaksi erilaisia sosiaalihuollon palveluja. Tyypillisesti toimeentulotuen käsittely on sidottu osaksi aikuissosiaalityötä, jolla tarkoitetaan työikäisten parissa tehtävää sosiaalityötä. Toimeentulotukityö on yksi osa aikuissosiaalityötä, mutta aikuissosiaalityöhön kuuluvat myös esimerkiksi päihdetyö, kuntouttava työtoiminta ja asumisen ongelmien parissa tehtävä

³¹⁰ Borgman 2006, s. 209–210.

³¹¹ Rajavaara 2014, s. 143.

³¹² Kallioma-Puha – Kotkas – Rajavaara 2014, s. 9.

³¹³ Esim. Kemppainen – Ojaniemi 2012, s. 45–46; Raunio 2009, s. 26–30.

työ.³¹⁴ Aikuissosiaalityötä on luonnehdittu myös psykososiaaliseksi asiakastyöksi³¹⁵. Aikuissosiaalityön ohella toimeentulotukityötä tehdään perhepalveluissa ja lastensuojelussa. Perhepalvelut ovat perheille tarkoitettuja yleisiä palveluita, eivätkä perhepalveluiden asiakkaat ole lastensuojelun asiakkuudessa. Perhepalvelut on järjestetty sosiaalihuoltolain perusteella ja sieltä tehdään tarvittaessa ohjaus lastensuojeluun palveluntarpeen arvioinnilla. Lastensuojelu taas on erityispalvelua.³¹⁶ Lastensuojelulain 3 §:n mukaan lastensuojelu kattaa asiakassuunnitelmien tekemisen, avohuollon tukitoimet, kiireellisen sijoituksen ja huostaanoton prosessit sekä sijais- ja jälkihuollon. Lapsen edun periaate läpileikkaa kaikkea lasten parissa tehtävää työtä³¹⁷.

Harkintavallan laajuutta määrittää olennaisesti se, miten toimeentulotukityö on järjestetty organisaation sisällä. Kuntien on ollut ja on edelleen täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen osalta mahdollista järjestää toimeentulotuen käsittely parhaaksi katsomallaan tavalla. Kunnat siis voivat päättää kunnissa työskentelevien ammattiryhmien työnkuvista itsenäisesti. Saikku ja Kuivalainen jäsensivät toimeentulotukityön organisoinnin lähtökohtana olleen, että harkintaa on pyritty keskittämään sosiaalityöntekijöille ja jättämään mahdollisimman vähän etuuskäsittelijöille. Sosiaaliohjaajien työnkuva on sijoittunut näiden kahden ääripään väliin. Jo ennen Kela-siirtoa työnjako useissa kunnissa oli, että etuuskäsittelijät hoitivat pääasiassa perustoimeentulotuen päätöksentekoa. Täydentävän toimeentulotuen myöntämiseen etuuskäsittelijöillä puolestaan oli useimmiten mahdollisuus. Sosiaaliohjaajien työnkuvaan taas kuului perus- ja täydentävän toimeentulotuen myöntäminen sekä vaihtelevissa määrin ehkäisevän toimeentulotuen päätöksenteko. Sosiaaliohjaajien työnkuviin on jo pitkään ollut kuntakohtaisia eroja ehkäisevän toimeentulotuen osalta. Sosiaalityöntekijöiden työssä taas on pyritty korostamaan nimenomaan ehkäisevän toimeentulotuen osuutta, mutta työhön on kuulunut myös täydentävän ja perustoimeentulotuen käsittely.³¹⁸ Kela-siirrossa keskeiset muutokset tapahtuivat kuntien ja Kelan henkilöstön työnkuvien välillä, joten kuntien työntekijöiden työnkuvat oletettavasti vastaavat ainakin pääpiirteissään vanhaa jaottelua täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen osalta.

Harkintaan edellyttävän toimeentulotuen päätöksenteon keskittäminen sosiaalityöntekijöille ja sosiaaliohjaajille liittyy ensinnäkin asiantuntija-asemaan. Kyse on tällöin siitä, että alan asiantuntijoilla

³¹⁴ Karjalainen 2017, s. 247–251.

³¹⁵ Taina – Kotiranta 2014, s. 189.

³¹⁶ Hämeen-Anttila 2017, s. 216–219, 230–231.

³¹⁷ Hämeen-Anttila 2017, s. 228; Lastensuojelulaki 4 §.

³¹⁸ Saikku – Kuivalainen 2013, s. 133.

nähdään olevan paras tieto ja taito käyttää harkintaa³¹⁹. Toisekseen kyse on siitä, että sosiaalialan työntekijöiden osaamista on nähty tarvittavan enemmän muissa sosiaalihuollon työtehtävissä, joten mekaanisen toimeentulotukityön määrää on haluttu karsia³²⁰. Toimeentulotuen päätöksenteko on vain yksi osa kunnissa työskentelevien sosiaalityöntekijöiden ja sosiaaliohjaajien työtä. Organisaatiotasolla olennaista on myös se, miten työntekijöiden työn painopisteet ja ajankäyttö järjestetään. Aikapulaa on pidetty keskeisenä ongelmana sosiaalityöntekijöiden ja sosiaaliohjaajien keskuudessa³²¹. Aika on oikeudellisesti olennainen resurssi, sillä päätökset on pystyttävä tekemään toimeentulotuen käsittelyaikojen rajoissa (TTTL 14 b §, 14 c § ja 14 d §).

Organisaation näkökulmasta työntekijöiden roolina on organisaation tavoitteiden toteuttaminen, joten harkinnan käyttö on sidoksissa myös organisaation päämääriin. Kuten missä tahansa organisaatiossa, myös julkisella sektorilla työskennellään valvonnan ja ohjauksen alaisena. Tyypillisesti on kuitenkin nähty, että professiot ovat muita ammattiryhmiä itsenäisemmässä asemassa. Tämä ei tarkoita riippumattomuutta organisaatiosta tai valvonnasta, mutta harkinnan käytön mahdollistamiseksi työtä ei voida kontrolloida liikaa.³²² Työntekijä ei kuitenkaan ole yksin vastuussa tekemistään ratkaisuista, vaan työyhteisön ja organisaation tuki on tärkeää ja välttämätöntä³²³. Täten yksittäinen työntekijä voi odottaa saavansa organisaatiolta ja työyhteisöltä tukea harkinnan käytössä ja ratkaisuissa. Kunnalliset viranhaltijat toimivat kuitenkin aina virkavastuulla, mikä koskee myös toimeentulotuen käsittelyä. Kaikkiaan työolot määrittävät tosiasiallista mahdollisuutta harkinnan käytölle. Resurssit, palveluntarpeet, organisaation odotukset ja päämäärät sekä asiakkaat puolestaan määrittävät sitä, millaiseksi työolot muodostuvat³²⁴. Näin ne ovat merkityksellisiä harkinnan käytön kannalta.

Organisaation järjestelyjen lisäksi erilaiset ohjeet määrittävät harkinnan käyttöä. Ohjeita on tuotettu sekä kansallisella että kunnallisella tasolla yhdenmukaistamaan toimeentulotuen päätöksentekoa. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisema toimeentulotukilain soveltamisopas³²⁵ toimii työntekijöiden apuna, ja siitä voidaan hakea tarkempia selityksiä lain tai tietyn pykälän soveltamistavoille. Vaikka opas on julkaistu ennen Kela-siirtoa, on se monelta osin edelleen käyttökelpoinen, joskin etenkin toimeentulotukilain kolmatta lukua on Kela-siirron jälkeen muutettu.

³¹⁹ Rajavaara 2014, s. 140, 143.

³²⁰ Kuivalainen 2013, s. 25.

³²¹ HE 358/2014, s. 15.

³²² Lipsky 1989, s. 3, 14, 16–19.

³²³ Talentia 2017, s. 8.

³²⁴ Lipsky 1989, s. 27–28.

³²⁵ Ks. STM 2013.

STM:n soveltamisoppaan lisäksi kunnat ja Kela julkaisevat omia ohjeitaan. Joissain kunnissa ohjeet ovat ainoastaan sisäisessä käytössä, mutta toisissa kunnissa ohjeet ovat kaikkien saatavilla internetissä. On arvioitu, että kuntakohtaiset ohjeet voivat olla jopa päätöksentekijän tärkein ohjenuora³²⁶. Kuntakohtaisia ohjeita käytetään määrittämään tarkemmin myöntämiskäytäntöjä esimerkiksi olosuhteiden, hyväksyttävien menojen tai muutoin etuuden määrän suhteen³²⁷. Näin ollen ne ohjaavat joiltain osin hyvinkin tarkasti päätöksentekijän harkinnan käyttöä. Yhtäältä ohjeet voivat yhdenmukaistaa kuntakohtaista päätöksentekoa, mutta toisaalta ongelmallisena on pidetty sitä, että ohjeet ovat tuottaneet erilaisia ratkaisuja kuntien välillä³²⁸. Kelalla on julkiset perustoimeentulotukea koskevat ohjeet, jossa käydään yksityiskohtaisesti läpi myöntämiskäytäntöjä sekä menettelytapoja kuntien kanssa tehtävässä yhteistyössä³²⁹. Vaikka yleisesti ottaen ohjeet kaiketi sujuvoittavat ja yhdenmukaistavat päätöksentekoa, on asiakkaan edun näkökulmasta uhkana, että liiallinen ohjeisiin nojautuminen johtaa harkintavallan alitukseen (ks. luku 3.2.2).

Toimeentulotukityö on aina jossain määrin yhteiskunnallista työtä. Näin ollen edellä esille tuotujen seikkojen lisäksi luvussa 1.3.2 esiteltyt yhteiskunnalliset lähtökohdat määrittävät omalta osaltaan toimeentulotukityötä. Toimeentulotuen on nähty edellyttävän aina tapaus- ja tilannekohtaista harkintaa³³⁰. Tämä alleviivaa sitä, että vaikka monet reunaehdot määrittävät päätöksentekoa, on päätös kuitenkin aina tehtävä asiakkaan tilanteen perusteella. Lisäksi on muistettava se, että toimeentulotuen päätöksentekijät ovat ihmisiä ja tämä on ollut tietoinen valinta. Päätöksenteon inhimilliset reunaehdot tarkoittavat, että päätöksentekijät tekevät päätöksiä aina omista lähtökohdistaan omiin arvoihinsa, elämäkokemukseensa ja tietotaitoonsa nojaten kaiken edellä läpi käydyn ohella. Monimutkaisissa ja vaikeissa tilanteissa toimiminen edellyttää kuitenkin inhimillistä ja yksilökeskeistä otetta, eikä ihmisten elämään vaikuttavia päätöksiä täten voida automatisoida³³¹.

³²⁶ Tuori – Kotkas 2016, s. 316.

³²⁷ Kuivalainen – Saikku 2013, s. 153.

³²⁸ HE 358/2014 vp, s. 8, 12–13

³²⁹ Kela 2018.

³³⁰ Kuivalainen– Saikku 2013, s. 152, 158, 165.

³³¹ Lipsky 1989, s. 15–16.

5 AINEISTON ANALYYSIA KOSKEVAT VALINNAT JA TOTEUTUS

5.1 Teoreettisesta viitekehyksestä empiirisen aineiston analyysiin

Toimeentulotuen harkintavaltaa ja harkinnan käyttöä on tutkittu niin oikeudellisesti kuin yhteiskuntatieteellisestikin erilaisin tavoin, menetelmin ja lähtökohdin. Luvuissa 1–4 on luotu kokonaiskuva siitä millaiseksi tutkimuskohde, harkinta, harkintavalta sekä harkinnan käytön reunaehdot muodostuvat toimeentulotuen päätöksenteossa. Luvuissa 1–4 on tuotu samaan yhteyteen oikeudellinen ja yhteiskuntatieteellinen keskustelu koskien toimeentulotuen harkintaa ja harkintavaltaa. Tällä tavoin on muodostettu oikeussosiologinen orientaatio harkinnan käytön merkitysten tutkimiselle.

Tutkielman tarkastelun keskiössä on harkinnan *käyttö*. Tämän myötä teoreettisen viitekehyksen eli lukujen 2–4 tarkoituksena on ollut tuoda esille millaiseksi kokonaisuudeksi toimeentulotuen harkintavalta ja harkinnan käyttö muodostuvat ”*harkinnan käyttäjän*” eli päätöksentekijän näkökulmasta. Metodologisesta valinnasta johtuen näkökulmaa ei ole rajattu ainoastaan oikeudelliseen tai yhteiskuntatieteelliseen lähestymistapaan, vaan erilaisista päätöksentekoa määrittävistä tekijöistä on muodostettu laajempi, erilaiset lähtökohdat huomioon ottava jäsenitys. Lähestymistapa toimeentulotuen päätöksentekoon on siis kokonaisvaltainen ottaen huomioon oikeudelliset, ammatilliset ja organisatoriset käsitykset. Oikeussosiologisesti katsottuna päätöksenteosta muodostuu vuorovaikutteinen tilanne, jossa on otettava huomioon monia eri näkökulmia.

Luvussa kaksi on tuotu esille ensin oikeudelliset ja sitten yhteiskuntatieteelliset harkintavallan ja harkinnan käytön määritystavat. Harkintavalta on oikeudellisesti ymmärrettynä jotakin lainsäädännössä viranomaiselle jätettyä tai lailla erikseen määrättyä³³². Harkintavallan olemassaolo riippuu tällöin kirjoitetusta laista, minkä johdosta määritystapa näyttäytyy teknisenä. Harkintavaltaa voidaan tästä huolimatta käyttää monin eri tavoin ja erilaisiin tarkoituksiin. Yhteiskuntatieteellisesti tarkastelun painotus onkin enemmän käytännöllisessä lähestymistavassa, sillä yhteiskuntatieteellinen käsitys ei kieltoudu oikeuden tavoin vahvasti harkintavallan olemassaolon virallisiin ehtoihin, vaan huomioon on otettu myös erilaiset epäviralliset käytännöt. Sosiaalialan ymmärtämistavassa harkintavaltaa selitetään lainsäädännön lisäksi alan koulutuksella, jolloin harkinta nähdään ikään kuin sisäänrakennettuna sosiaalialan työn ominaisuutena³³³. Harkintavalta on tällöin ammatillinen ilmiö³³⁴ ja se voi syntyä

³³² Esim. Koivisto 2014, s. 58; Kotkas 2014, 43, 57.

³³³ Esim. Evans – Harris 2004, s. 890–891.

³³⁴ Valokivi 2014, s. 292.

myös organisaation sisäisissä käytännöissä³³⁵. Harkintavalta voidaan ymmärtää myös auttamisen välineenä, jolloin se on sidoksissa sosiaalityön tavoitteisiin (ks. luvut 4.1 ja 4.2) ja yhteiskunnallisiin tavoitteisiin³³⁶. Näiden tavoitteiden toteuttaminen edellyttää riittävää liikkumatilaa.

Painotuseroista huolimatta oikeudelliset ja sosiaalialalähtöiset lähestymistavat jakavat käsityksen lainsäädännön tuottamista reunaehdoista ja monista mahdollisuuksista käyttää harkintaa reunaehtojen puitteissa. Yhteistä linjaa edustavat myös näkemykset harkintavallan asteittaisuudesta³³⁷. Sen sijaan suhtautumistavat vallan käsitteeseen ovat oikeudellisesti ja yhteiskuntatieteellisesti melko erilaiset. Yksinkertaistetusti oikeudellisen näkökulman mukaan viranomaisen vallan on aina perustuttava lakiin³³⁸, kun taas sosiaalityön tutkimuksen näkemyksenä on, että valta muodostuu tosiasiallisesti vasta työntekijän ja asiakkaan välisessä suhteessa oikeudellisesta perustasta huolimatta³³⁹.

Luvuissa kolme ja neljä on tuotu esille erilaiset toimeentulotuen päätöksentekotilannetta määrittävät reunaehdot. Oikeudellisista reunaehdoista korostuvat erityisesti perus- ja ihmisoikeudet, alemman asteinen lainsäädäntö sekä oikeusperiaatteet. Myös esimerkiksi oikeuskäytännön ja hallinnollisten ohjeiden merkitys on tunnistettu (ks. luku 3). Käytännössä toimeentulotuen valtakunnalliset ja kunnalliset soveltamisohjeet saavat erityisen keskeisen roolin sekä oikeudellisesti että ammatillisesti, koska niillä voidaan antaa lainsäädäntöä täsmällisempiä toimintaohjeita. Tutkielman rajauksen johdosta näkyväksi on haluttu myös tehdä se, millaisia reunaehtoja sosiaalialan ammattilaisuus tuottaa toimeentulotuen päätöksenteolle. Sosiaalialan osaajien kannalta korostuvat erityisesti sosiaalialan ammatillinen arvoperusta ja ammattieettiset ohjeet. Ohjeet ja arvoperusta ovat kuitenkin lakisidonnaisia ja osin suoraan laissa määritettyjä arvoja kuten oikeudenmukaisuus, ihmisarvo, yhdenvertaisuus (ks. luku 4.1). Oikeus näyttäytyykin sosiaalialan arvoissa, mutta sosiaalityö sisältää käytännössä myös lain soveltamista. Sosiaalialan näkökulmasta reunaehtoina painottuvat myös tietoon (ks. luku 4.2) ja konkreettiset työn järjestämiseen liittyvät seikat (ks. luku 4.3). Tiedon merkitys ei pelkisty käytettävissä oleviin tietoihin asiakkaan tilanteesta, vaan myös päätöksentekijän tietoihin asiakkaan

³³⁵ Evans 2010

³³⁶ Ks. Evans 2010; Lipsky 1989.

³³⁷ Ks. Evans – Harris 2004; Kotkas 2014, s.45; Laakso 1990, s. 192.

³³⁸ Ks. Kotkas 2014, s 40–42; Mäenpää 2017, s. 24–25.

³³⁹ Jokinen 2017; Juhila 2006.

auttamiseksi sosiaalityön keinoin³⁴⁰. Kaikkiaan toimeentulotukityö ei ole sosiaalityöntekijöille ja sosiaaliohjaajille vain päätöksentekoa, vaan se on ennen kaikkea *sosiaalityötä*, mikä korostaa esimerkiksi ammattieettisten ohjeiden, sosiaalityön menetelmien ja eettisten periaatteiden merkitystä.

Teoreettinen viitekehys antaa vastauksen siihen, mistä harkintavallassa on oikeudellisesti ja yhteiskuntatieteellisesti kysymys, millaisessa ympäristössä ja millaisten reunaehtojen vuorovaikutuksessa toimeentulotuen päätöksenteko tapahtuu ja keitä ovat tämän tutkimuksen kohdejoukkoon kuuluvat toimeentulotuen päätöksentekijät. Teoreettinen viitekehys ja aiempi tutkimus eivät kuitenkaan anna vastausta toimeentulotuen harkintavallan tosiasialliseen ulottuvuuteen eivätkä harkinnan käytön konkreettisiin merkityksiin. Teoreettinen jäsentämistapa ei tee näkyväksi sitä, millaiseksi harkinnan käyttö käytännöllisesti ja tilannesidonnaisesti määrittyy, mutta teoreettinen viitekehys tuo esille päätöksenteon lähtökohdat. Harkinnan käytön tosiasialliset keinot määrittävät olennaisesti sitä, millaisia merkityksiä harkinnan käytöllä saadaan ja voidaan saada aikaiseksi. Tämän johdosta tutkimusongelman ratkaiseminen edellyttää empiiristä aineistoa. Tässä tutkielmassa empiirisen aineiston ja sisällysanalyysin avulla sanoitetaan ja kuvitetaan harkinnan käytön ja harkintavallan ilmiötä sekä tuotetaan perinpohjainen konkreettinen kuvaus siitä, millaiseksi toimeentulotuen harkinnan käytön merkitykset määrittyvät käytännön tasolla. Empiirisellä aineistolla pyritään lisäksi tarkentamaan ja päivittämään aiemmassa tutkimuksessa ja kirjallisuudessa esitettyjä harkintavaltaan liittyviä näkökohtia Kela-siirron jälkeiseen aikaan.

Tutkielman päätutkimuskysymyksenä toimii: *Miten toimeentulotuen päätöksiä tekevät sosiaalityöntekijät ja sosiaaliohjaajat ymmärtävät harkintavallan ja harkinnan käytön merkitykset käytännössä?* Päätutkimuskysymykseen vastataan empiirisessä osuudessa tarkastelemalla sosiaalityöntekijöiden ja sosiaaliohjaajien tutkimushaastattelussa esittämiä näkemyksiä. Merkityksiä tutkitaan toimeentulotuen asiakkaan, yhteiskunnan ja päätöksenteon tasolla oikeudellisia kiinnekohtia etsien. Merkityksiä lähestytään nimenomaisesti päätöksentekijöiden ymmärryksen kautta eli lain soveltajan näkökulmasta.

Empiirisen lähestymistavan tavoitteena on pilkkoa harkinnan käytön keinoja ja merkityksiä osiin tehden merkitykset konkreettisesti näkyväksi. Konkreettiset merkitykset tarkoittavat oikeudellisessa tutkimuksessa usein lain tulkintaa tai tulkintasuosituksia, menemättä lain tosiasiallisiin seurauksiin.

³⁴⁰ Esim. Kemppainen – Ojaniemi 2012, s. 45–46; Raunio 2009, s. 26–30.

Teoreettisen viitekehyksen perusteella myös monet oikeudelliset käsitteet kuten ihmisarvoisen elämän edellytykset jäävät abstrakteiksi, joten näille haetaan empiirisessä analyysissä tarkempaa sisältöä. Lisäksi lain sanamuodosta on usein vaikeaa tai mahdotonta päätellä, millaisia toteutustapoja esimerkiksi jonkin oikeuden turvaaminen käytännössä edellyttää. Esimerkiksi lainsäädäntö jättää täysin auki sen, miten perus- ja ihmisoikeuksia turvataan käytännössä (ks. luku 3.1.3) ja mistä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisessa on konkreettisesti kysymys. Tämän johdosta tutkielman alatutkimuskysymyksenä toimii: *Millaisia merkityksiä harkinnan käytöllä on erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen näkökulmasta?*

Suomalaisessa oikeudellisessa tutkimuksessa tarkastellaan verrattain harvoin oikeuden *tosiasiallisia merkityksiä*³⁴¹. Tämän johdosta tutkielman kokonaisvaltaisena tavoitteena on tuottaa tietoa tästä valtavirrasta poikkeavasta näkökulmasta. Tarkoituksena on myös herätellä tutkielman lukijaa siihen, että oikeussosiologisen tutkimuksen tekeminen on mahdollista ja hyödyllistä. Kuten olen jo johdannossa tuonut esille, toimeentulotuki kohdannut merkittävän muutoksen 1.1.2017 perustoimeentulotuen käsitteilyn siirryttyä Kelan vastuulle. Harkinnan käytön merkityksiä tutkitaankin verrattain pian Kela-siirron jälkeen, joten Kela-siirron vaikutuksia harkinnan käytön merkityksiin käydään läpi osana aineiston analyysiä siltä osin kuin ne aineistossa korostuvat. Tutkielmassa ei kuitenkaan tutkita itsensä Kela-siirtoa.

5.2 Aineiston keruu ja kuvaus

Tutkielman aineisto on kerätty haastattelemalla kunnissa toimeentulotuen päätöksiä tekeviä sosiaalityöntekijöitä (YTM/VTM) ja sosiaaliohjaajia (Sosionomi AMK). Aineisto koostuu yhdeksästä haastattelusta. Aineiston sopivaksi laajuudeksi olin aiemman kokemuksen nojalla ennakoanut 8–10 haastattelua, mutta päätin nojata arvioinnissa myös *saturaatioon*. Saturaatio tarkoittaa tilannetta, jossa aineisto alkaa toistaa itseään, eikä tuota enää juurikaan uutta tietoa. Kun aineisto on kylläntynyt, riittää se luomaan kattavan kuvan tutkimusongelman näkökulmasta.³⁴² Lopetin näin ollen aineiston keräämisen yhdeksännen haastattelun jälkeen, koska haastatteluissa alkoivat toistua tutkimustehtävän kannalta olennaisimmilta osin samat asiat.

³⁴¹ Ervasti 2011, s. 71

³⁴² Tuomi – Sarajärvi 2018, s. 99–100.

Aineiston keruun tavaksi valikoitu haastattelemine useasta eri syystä. Haastattelu on hyvin perinteinen aineiston ja tiedon keruun tapa. Tutkimuksen tavoitteeseen nähden haastattelu oli luontevin keino saada selville päätöksentekijöiden ymmärryksiä ja ajatuksia, mikä onkin haastattelulle ominainen piirre. Haastattelua on myös joustava tapana saada tietoa halutusta aiheesta. Joustavuus perustuu haastattelun vuorovaikutteisuuteen, koska haastattelijan on mahdollista reagoida haastateltavan vastauksiin ja suunnata keskustelua. Näin on mahdollista saada mahdollisimman paljon tietoa. Haastattelun etuna on myös mahdollisuus saada tietoa aiemmin tuntemattomista näkökulmista.³⁴³ Joustavuus näyttäytyi tämän tutkielman haastatteluissa esimerkiksi siten, että esitin haastateltaville tarkentavia kysymyksiä varmistaakseni, että olen ymmärtänyt haastateltavat näkemyksen oikein tai saadakseni tutkielman kannalta olennaisista ja kiinnostavista näkökulmista lisää tietoa. Haastattelun valikointia aineiston keruun menetelmäksi puoltaa myös se, että oikeudellisia ilmiötä tutkitaan harvoin haastatellen, ja haastatteluin oli mahdollista saada käytännönläheistä tietoa toimeentulotuen harkintavallan ja harkinnan käytön merkityksistä.

Haastattelu on toisaalta haasteellinen tapa kerätä aineisto. Haastattelut ovat tilanne- ja kontekstisidonnaisia ja voivat sisältää virhelähteitä kuten esimerkiksi väärää tulkintaa³⁴⁴. Tämä korostaa objektiivisen aseman ottamisen tärkeyttä, mikä on kuitenkin aina tärkeää tutkimuksen tekemisessä. Tuomen ja Sarajärven mukaan ”haastattelujen tulos on *aina* seurausta haastattelijan ja haastateltavan yhteistoinnista”³⁴⁵. Tällöin ei ole yhdentekevää millaiseksi haastattelujen vuorovaikutustilanne muodostuu. Ongelmallista on, mikäli haastateltava keskittyy esimerkiksi antamaan tietynlaisen vaikutelman itsestään, koska tällöin hän saattaa antaa rajattuja vastauksia, jotka eivät kerro hänen todellisista näkemyksistään³⁴⁶. Olennaista on lisäksi kysymysten esittämisen tapa, joka edellyttää tasapainottelua riittävän ennakkoinnin ja liikkumatilan välillä.³⁴⁷ Tarkoituksenmukaista ei ole liiaksi ohjailla haastateltavaa, mutta toisaalta on saatava tutkimuksen kannalta olennaista tietoa. Haastatteluun liittyviä erilaisia haasteita on kuitenkin mahdollista minimoida tiedostamalla ne, varaamalla riittävästi aikaa prosessille ja erilaisten virhelähteiden tunnistamiselle sekä ottamalla huomioon tutkimuseettiset perinteet (ks. luku 5.4). Haastattelu on kaikkiaan hyvin informatiivinen tapa kerätä aineistoa.

³⁴³ Tuomi – Sarajärvi, 2018, s. 84–86.

³⁴⁴ Hirsjärvi – Hurme 2008, s. 12, 35.

³⁴⁵ Hirsjärvi – Hurme 2008, s. 189.

³⁴⁶ Hyvärinen 2017, s. 16.

³⁴⁷ Hirsjärvi – Hurme 2008, s. 102–105.

Haastattelu on myös aikaa vievä menetelmä. Ensin on löydettävä sopivat haastateltavat ja suostuteltava heidät haastatteluun. Toiseksi on sovittava haastattelun ajankohta ja toteutus. Tämän jälkeen edessä on vielä aineiston litterointi ennen kuin päästään varsinaiseen analyysin osuuteen.³⁴⁸ Haastateltavien keräämiseen menikin aikaa yli kolme kuukautta; ensimmäiset yhteydenotot tein joulukuussa ja viimeiset maaliskuun puolivälin tienoilla. Haastateltavien kerääminen ja haastattelujen toteuttaminen viivästyivät huomattavasti peruutusten ja sairaustapausten johdosta. Yhden haastattelutunnin litteroimisessa on puolestaan kestänyt noin 5–8 tuntia riippuen pitkälti nauhoitteen äänenlaadusta, haastateltavan puheen tauoituksista, selkeydestä ja johdonmukaisuudesta.

Haastattelut eivät ole ainoa tapa saada tietoa harkinnan käytöstä toimeentulotuen päätöksenteossa. Vaihtoehtoisesti aineistona olisivat voineet olla esimerkiksi toimeentulotukipäätökset. Päätösten perusteluja ja myöntämisen kohteita analysoimalla olisi saatu esimerkiksi tietoa siitä millaisiin asioihin täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea myönnetään ja millaisin oikeudellisin perustein ratkaisu on tehty. Käytännössä perusteluihin on tapana kirjata suppeasti välttämättömimmät tosiseikat³⁴⁹, joten toimeentulotukipäätökset olisivat muodostaneet huomattavasti vähemmän kuvaavan ja merkityksistä konkretisoivan aineiston kuin haastattelut. Erityisesti merkitysten tarkasteluun haastattelu oli täten sopiva keino, koska siinä on mahdollista tuottaa monipuolinen, syvälinen ja erilaiset kontekstit huomioon ottava kuvaus.

Tutkielman haastattelut on toteutettu *teemahaastatteluina*. Teemahaastattelussa valitaan tietyt teemat, joihin haastattelussa keskitytään. Teemahaastattelun voi toteuttaa melko avoimena tai hyvinkin strukturoituna. Avoimessa haastattelussa haastateltava voi puhua verrattain vapaasti annetusta aiheesta, strukturoidussa haastattelussa on puolestaan tarkkaan määritetyt kysymykset, joihin halutaan vastaus. Teemahaastattelussa kysymysten painotus on tyypillisesti puoliavoimissa ja avoimissa kysymyksissä.³⁵⁰ Haastattelua ohjaa aina jokin tarkoitus, joten tutkimushaastattelua ohjaa tutkimuksen tarkoitus³⁵¹. Tämän tutkielman haastattelukysymykset ja haastattelun teemat on luotu ja valikoitu tutkimuksen tavoitteen ja teoreettisen viitekehyksen pohjalta. Haastattelurungon (liite 1.) kysymykset ovat puoliavoimia ja avoimia. Annoin haastateltavien puhua melko vapaasti, mikä ilmeni esimerkiksi

³⁴⁸ Hirsjärvi – Hurme 2008, s. 12, 35.

³⁴⁹ Hallintolain 45 §:ssä määritetyn perusteluvelvollisuuden mukaan päätökselle on kirjattava ratkaisuun vaikuttaneet seikat ja selvitykset. Päätöksille kirjatut seikat ja selvitykset eivät kuitenkaan tuo ilmi kaikkia konkreettisia asiaan vaikuttaneita seikkoja, kuten esimerkiksi työntekijän ja asiakkaan välisen keskustelun sisältöä tai asiakkaan kannalta arkaluontoisia tietoja, sillä niitä ei ole tarkoituksenmukaista kirjata päätöksille.

³⁵⁰ Tuomi – Sarajärvi, 2009, s. 74–77.

³⁵¹ Hirsjärvi – Hurme 2008, s. 11; Tuomi – Sarajärvi 2009, s. 75–76.

haastattelujen keston vaihtelussa 38 minuutin ja 89 minuutin välillä. Pidin haastattelut silti koko ajan tutkielman aiheen kannalta olennaisissa seikoissa.

Rajasin haastateltavien ulkopuolelle ensinnäkin Kelan toimeentulotuen päätöksentekijät. Rajausta perustuu harkinnan vahvempaan rooliin kunnallisessa toimeentulotukityössä. Toisekseen kunnan toimeentulotuen päätöksentekijöistä rajausta täsmenyt sosiaalialan koulutettuihin eli sosiaalityöntekijöihin ja sosiaaliohjaajiin. Ulkopuolelle rajautuivat täten myös kuntien palveluneuvojat ja etuuskäsittelijät. Rajauksen perusteena toimi päätöksentekijän käytettävissä olevan harkinnan määrä eli se, että sosiaalialan ammattilaisilla harkintavaltaa on eniten ja se, että sosiaalialan ammattilaiset muodostavat koulutustaustaltaan yhtenäisen tutkimusjoukon. En halunnut rajata haastateltavia vain sosiaalityöntekijöihin tai sosiaaliohjaajiin, sillä halusin aineiston olevan mahdollisimman kattavasti kuntien toimeentulotukityötä edustava ja monipuolinen rajattuani palveluneuvojat ja etuuskäsittelijät ulkopuolelle. Toiveena oli, että haastattelemalla sekä sosiaalityöntekijöitä että sosiaaliohjaajia saisin mahdollisimman kattavan kuvan erilaisista tavoista käyttää harkintaa erilaisissa tilanteissa.

Tutkielman haastateltavat on kerätty kolmen kunnan alueelta. Kunnat on valikoitu tutkimukseen niiden asukasluvun perusteella. Tutkittavaksi valikoitui näin yksi iso yli 200 000 asukkaan kunta, yksi keskikokoinen noin 100 000 asukkaan kunta sekä yksi pieni alle 25 000 asukkaan kunta. Tarkoitus oli valita haastateltavia kunnista, joissa toimeentulotukityö on järjestetty eri tavoin ja tätä myötä saada mahdollisimman edustava otos. Tutkimuksen haastateltavat ovat töissä aikuissosiaalityön, perhepalveluiden ja lastensuojelun työtehtävissä, riippuen kuinka toimeentulotuki työ on kussakin kunnassa järjestetty. Ajatuksena eri palveluissa työskentelevien haastattelemisessa oli se, että esille tulisi sekä perheellisten että perheettömien hakemuksia käsittelevien työntekijöiden näkökulmia. Kaikkien haastatteluihin osallistuneiden työnkuvaan on kuulunut sekä täydentävän että ehkäisevän toimeentulotuen myöntäminen. Kaikkiaan keräsin haastatteluaineistoa 480 minuuttia. Litteroituna tekstinä aineiston laajuudeksi muodostui yhteensä 91 sivua.

5.3 Sisällönanalyysi ja sen toteutus

Tutkielma on laadullinen tutkimus. Aineiston analyysi ei siis keskity esimerkiksi tilastollisten yhteyksien etsimiseen tai yksittäisten muuttujien ja niiden välisien riippuvuuksien jäsentämiseen, vaan aineistoa lähestytään yhtenä kokonaisuutena yhteyksiä ja eroja etsien.³⁵² Laadullisen tutkimuksen

³⁵² Ks. Alasuutari 2011, s. 28, 30–34.

lähtökohtana on *ymmärtää* tutkimuksen kohdetta³⁵³. Aineiston analyysimenetelmäksi valikoitui *sisällönanalyysi*, koska sisällönanalyysin avulla on mahdollista luoda selkeä, jäsennelty ja kattava kuvaus toimeentulotuen harkintavallan merkityksistä ja käytöstä. Sisällönanalyysi sopii nähdäkseni hyvin oikeussosiologiseen tutkimukseen, koska sen avulla saadaan eriteltyä haastatteluissa kerrottuja ja kuvattuja seikkoja, ja analyysi keskittyy ääneen puhuttuihin asioihin. Sisällönanalyysille ja oikeudellisen tutkimuksen pääsuuntaukselle eli oikeusdogmaattiselle tutkimukselle yhteistä on korostunut pyrkimys systematisointiin ja järjestämiseen. Tämän johdosta sisällönanalyysi sopii mielestäni hyvin oikeudellisen tutkimuksen analyysimenetelmäksi.

Sisällönanalyysilla analysoidaan nimensä mukaisesti aineiston sisältöä. Sisällönanalyysia voidaan kuitenkin toteuttaa *aineistolähtöisesti*, *teoriaohjaavasti* tai *teorialähtöisesti*. Kysymys on valinnasta sen suhteen, millaisen päättelyprosessin avulla aineistoa analysoidaan. Aineistolähtöisessä tavassa analyysiyksikköjä ei ole ennalta päätetty ja aiemman tutkimuksen ja tietojen vaikutus valintoihin pyritään minimoimaan. Metodologista lähtökohtaa ei kuitenkaan häivytetä, mutta tavoitteena on mahdollisimman riippumaton analyysin toteutus suhteessa aiempaan tietoon. Teoriaohjaavassa sisällönanalyysissa teoria on puolestaan analyysin apuna, mutta ei välittömästi määritä analyysia. Aikaisempi tieto voi ohjata analyysiyksikköjen valintaa, edellyttämättä teorian testausta. Keskeinen ero aineistolähtöisen ja teoriaohjaavan analyysin välillä on se, että aineistolähtöisessä analyysitavassa käsitteiden ja kategorioiden annetaan muodostua puhtaasti aineistosta, mutta teoriaohjaavassa analyysitavassa käsitteet ja kategoriat muodostetaan teorian pohjalta ja sovitetaan analyysiin. Teorialähtöinen analyysi taas perustuu erityisesti teorian testaamiseen ja se on etenkin luonnontieteiden suosima tapa tutkia. Teorialähtöisessä analyysissa aineisto sovitetaan ennalta määritettyyn teoriaan tai käsitejärjestelmään.³⁵⁴

Tämän tutkielman analyysi on toteutettu yhdistellen aineistolähtöistä ja teoriaohjaavaa sisällönanalyysia. Analyysissa on aluksi muodostettu aineistolähtöisesti erilaisia harkinnan käytön ja harkinnan puutteiden luokkia ja käsitteellistysluokkia nimeämällä. Sen jälkeen analyysia on jatkettu siten, että aineiston luokkia on tarkasteltu ja nimetty erityisesti suhteessa voimassaolevaan lainsäädäntöön (ks. luku 7.1.1). Aineistolähtöistä analyysia on siis jatkettu teoriaohjaavalla analyysilla. Perus- ja ihmisoikeuksien turvaamista koskevien luokkien nimeämisessä on puolestaan hyödynnetty suoraan pe-

³⁵³ Tuomi – Sarajärvi 2018, s. 73.

³⁵⁴ Tuomi – Sarajärvi 2018, s. 108–113, 122–133.

rustuslakia ja kansainvälisiä sopimuksia. Kaikkiaan ohjaavana teoriana toimii eritoten toimeentulotukilaki, perustuslaki ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset, mutta myös muu sosiaalihuollon lainsäädäntö. Teoreettista viitekehystä on puolestaan hyödynnetty haastattelurungon muodostuksessa, sillä haastattelun kysymykset on luotu erilaisten reunaehtojen, aiemman kirjallisuuden ja tutkimuksen pohjalta. Näin ollen teoreettisella viitekehyksellä on ollut haastatteluja ohjaava vaikutus.

Sisällönanalyysissa ei analysoida puhetta, vaan tekstiä³⁵⁵. Tämä tarkoittaa, että aineisto on sen keruun jälkeen muutettava tekstiksi, ellei sitä ole suoraan kerätty tekstinä. Haastattelujen jälkeen tallennettu puhe on siis muutettava tekstimuotoon eli *litteroitava*. Litteroinnin tarkkuus valitaan aineiston analyysimenetelmän ja tutkimuskysymyksen perusteella. Koska sisällönanalyysissa analysoidaan puheen sisältöä eikä esimerkiksi puhetapoja tai vuorovaikutustilannetta, riittää litterointitarkkuudeksi sanatarkka litterointi. Tämä tarkoittaa sitä, ettei esimerkiksi taukoja tai äännähdyksiä litteroida, vaan ainoastaan puhutut sanat.³⁵⁶ Aineiston litterointi on toteutettu sanatarkasti siten, että olen litteroinut puhutut sanat sekä kesken jääneet sanat. Jos jokin täytesana on toistunut useaan kertaan peräkkäin, olen jättänyt sen litteroimatta. Litteroinnin toteuttamista voidaan pitää aineiston analyysin ensivaiheena³⁵⁷. Pyrinkin jo litteroidessa tekemään havaintoja siitä, mitkä asiat esimerkiksi painottuvat ja toistuvat haastatteluissa. Samalla tein havaintoja eroavaisuuksista ja yhtäläisyyksistä eri haastattelujen sisällön välillä, minkä avulla sain luotua itselleni kokonaiskuvan aineistosta ja varsinaisen analyysin aloittaminen oli helpompaa.

Sisällönanalyysissa litterointia seuraa aineiston *redusointi* eli *pelkistäminen*. Pelkistäminen tarkoittaa yksinkertaistetusti sitä, että aineistosta karsitaan kaikki epäolennainen pois.³⁵⁸ Teknisesti olen toteuttanut epäolennaisten asioiden karsimisen poistamalla litteroidusta tekstistä esimerkiksi täytesanat, epäselvät merkityksettömät ilmaukset ja kertaukset. Lisäksi olen rajannut tutkimuskysymyksen näkökulmasta epärelevantit puheenvuorot pois. Sen jälkeen olen käsitellyt tutkimustehtävän kannalta olennaisia alkuperäisilmauksia ja muuttanut ne pelkistettyyn muotoon.

³⁵⁵ Tuomi – Sarajärvi 2009, s. 104.

³⁵⁶ Ks. Ruusuvuori – Nikander 2017, s. 367–369.

³⁵⁷ Ruusuvuori – Nikander 2017, s. 374.

³⁵⁸ Tuomi – Sarajärvi 2018, s. 123.

Seuraavana vuorossa on pelkistysten *klusterointi* eli *ryhmittely*. Se tarkoittaa samanlaisten ilmausten jäsentelyä ryhmiksi ja erilaisiksi alaluokiksi. Nämä alaluokat ja niiden nimeäminen muodostavat pohjan analyysin myöhemmille vaiheille.³⁵⁹ Ryhmittelyn apuna olen käyttänyt MAXQDA-ohjelmistoa, joka on erityisesti laadullisen aineiston analyysiin tarkoitettu tietokoneperusteinen ohjelmisto. Se soveltuu aineiston järjestämiseen ja systematisointiin, joten olen hyödyntänyt järjestelmää erityisesti aineiston pilkkomisessa pieniin osiin, sisältöjen koodaamisessa ja luokittelussa. Ohjelmiston avulla aineistoa oli mahdollista käsitellä hallitusti, yksityiskohtaisesti ja tehokkaasti erilaisten värikoodaus-, nimeämis- ja kuvausmahdollisuuksien vuoksi. Aloitin ryhmittelyn etsimällä yhtäläisyyksiä, jotka värikoodasin saman värisiksi ja nimesin erilaisiksi ryhmiksi. Keskiössä oli jäsentää ensin aineistolähtöisesti, millaisista eri asiakokonaisuuksista haastatteluissa puhuttiin. Muodostettuani kattavan käsityksen haastattelujen sisällöstä, aloin ryhmitellä aineistoa uudelleen tutkimuskysymykset huomioon ottaen. Etsin sisällöstä erilaisia päällekkäisyyksiä ja pyrin hahmottamaan niiden välisiä yhteyksiä.

Tämän jälkeen aloin muodostaa erilaisista ryhmistä ja alaluokista käsitteitä. Tätä vaihetta kutsutaan *abstrahoinniksi*. Abstrahoinnissa erilaisia muodostettuja luokkia jäsennellään pää-, ylä- ja alaluokiksi, jonka jälkeen aineiston käsitteet ja kategoriat liitetään teoreettisiin käsitteisiin.³⁶⁰ Muodostin ensin harkinnan käytön merkityksiä taustoittavan *Toimeentulotuen hakemisen tilanteet* -luokan, jonka jälkeen muodostin harkinnan käyttöä ja harkinnan puutteiden seurauksia koskevat luokat sekä lopulta perus- ja ihmisoikeuksien turvaamista koskevat luokat. Tämän jälkeen jatkoin aineiston analyysia vielä kiinnittämällä erityistä huomiota harkinnan käytön erilaisiin merkityksiin, sillä aineistossa erilaisia merkityksiä sanoitettiin epäsuoraan.

Aineiston keruussa ja käsittelyssä sekä kauttaaltaan tutkimuksen toteuttamisessa on otettu huomioon hyvän tieteellisen käytännön perinteet. Tutkielman kannalta keskeisiä hyvän tieteellisen käytännön mukaisia perinteitä ovat, että tutkija noudattaa huolellisuutta, rehellisyyttä ja tarkkuutta tulosten tallentamisessa ja esittämisessä, soveltaa eettisesti kestäviä menetelmiä tiedon hankinnassa, kunnioittaa muiden tutkijoiden työtä ja antaa arvon ja merkityksen heidän työlleen omassa tutkimuksessaan. Lisäksi tutkimuksen suunnittelussa, toteuttamisessa ja raportoinnissa on noudatettava yksityiskohtaisuutta.³⁶¹ Tutkimukseen osallistumisen vapaaehtoisuutta on painotettu jo haastateltavia rekrytoitaessa. Lisäksi haastattelukysymykset on annettu nähtäväksi ennen haastatteluja, jotta haastateltavat

³⁵⁹ Tuomi – Sarajärvi 2018, s. 124.

³⁶⁰ Tuomi – Sarajärvi 2018, s. 125–127.

³⁶¹ Kuula 2011, s. 26.

ovat saaneet tiedon millaiseen haastatteluun ovat osallistumassa ja ovat halutessaan voineet valmistautua haastatteluun. Aineisto on säilytetty siten, ettei muilla kuin tutkijalla ole ollut pääsyä aineistoon.

Tutkimukseen osallistuneiden anonymiteetin suojaamiseen on kiinnitetty erityistä huomiota. Haastateltavien tietoon on jo rekrytointivaiheessa tuotu se, että tutkimustulosten havainnollistamiseksi haastatteluista voidaan esittää tutkimusraportissa anonymoituja aineisto-otteita. Aineisto-otteet on anonymisoitu siten, että kaikki mahdolliset haastateltavan työskentelykuntaan viittaavat tunnisteet on poistettu, murresanat hävitetty ja haastateltavien numerointi on toteutettu satunnaisesti ilman esimerkiksi kytköstä haastatteluajankohtaan (S1-9).

6 HARKINNAN KÄYTÖN MERKITYKSET TOIMEENTULOTUEN PÄÄTÖKSENTEOSSA

6.1 Harkinnan käyttö ja seuraukset harkinnan käytöstä tai puutteista

6.1.1 Harkinnan käyttö ja seuraukset harkinnan käytöstä

Harkinnan käytön merkitysten tarkastelu tarkoittaa tutkielman empiirisen aineiston valossa kahta asiaa. Ensinnäkin kysymys on niistä erilaisista sisällöistä, joita harkinnan käytölle annetaan. Harkinnan käytön keinot ja harkinnan puutteiden seuraukset tuovat aineistossa esille toimeentulotuen päätöksenteon harkinnan käytön *merkityssisällön*, eli erilaiset konkreettiset asiat, joita harkinnan käytöstä seuraa. Toisekseen harkinnan merkitysten tarkastelu tarkoittaa edellä mainittujen merkityssisältöjen *arvottamista*. Aineistossa arvottaminen tarkoittaa näkemyksiä siitä, millainen arvo harkinnan käytön keinoilla ja harkinnan puutteiden seurauksilla on yksilön, ammattilaisen sekä laajemmin yhteiskunnan ja oikeuden näkökulmasta. Lisäksi se tarkoittaa näkemyksiä siitä, millainen arvo harkinnan käytöllä on perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen näkökulmasta.

Harkinnan käytön erilaisia merkityksiä taustoittaa luokka *Toimeentulotuen hakemisen tilanteet*. Hakemisen tilanteiden jäsentäminen on olennaista siksi, että harkinnan käytön merkitykset ovat hyvin erilaisia erilaisissa tilanteissa oleville toimeentulotuen hakijoille. *Toimeentulotuen hakemisen tilanteet* -taustaluokka jakautuu neljään yläluokkaan, jotka ovat *Tilapäinen tarve*, *Kriisitilanne*, *Jatkuva heikentynyt taloudellinen tilanne* sekä *Pitkäaikainen ongelma*. Toimeentulotuen hakemisen tilanteilla tarkoitetaan kaikkia tilanteita, joissa henkilöt hakevat toimeentulotukea huolimatta siitä hakevatko he toimeentulotukea ensimmäistä vai esimerkiksi kymmenettä kertaa.

Ensimmäinen yläluokka eli *Tilapäinen tarve* sisältää ne hakemisen tilanteet, joissa hakijan tilanteessa on tapahtunut jokin muutos, minkä johdosta hänen taloudellinen tilanteensa on heikentynyt tilapäisesti. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi sairastuminen, jonka seurauksena sairaalalaskut ja lääkekustannukset heikentävät taloudellista tilannetta. *Kriisitilanne* -yläluokassa henkilö hakee toimeentulotukea vasta kun tilanne on edennyt tilapäistä tarvetta vakavammaksi tai jokin elämän osa-alueen muutos suoraan ollut erityisen vaikea ja tilanne on kriisiytynyt. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi velkaantumiskierteen ja vuokrien maksamatta jäämisen seurauksena syntynyt häättöuhka. Tyypillisesti kriisitilanne edellyttää päätöksentekijältä nopeaa reagoitua. Edellä kuvatut kaksi luokkaa vas-

taavat lainsäätäjän käsitystä toimeentulotuen kohdejoukosta, sillä hallituksen esityksen mukaan toimeentulotuki on tarkoitettu tilapäiseksi avuksi³⁶². Kuitenkin seuraavat kaksi yläluokkaa tuovat esille, että käytännössä toimeentulotuen hakijoiden tilanteet eivät usein perustu tilapäiseen taloudellisen tuen tarpeeseen.

Jatkuva heikentynyt taloudellinen tilanne -luokassa peruste hakijan taloudellisen tilanteen heikkene miselle on edellisiin luokkiin verrattuna pidempiaikaisempi. Henkilö on esimerkiksi voinut olla jo jonkin aikaa työttömänä ja kaikki työuran aikana kartutetut säästöt on käytetty, eikä työtä ole saata villa. Tällöin kysymys ei yleensä ole tilapäisestä tuen tarpeesta vaan tuen tarve on luonteeltaan jatku vampaa. Viimeinen taustoittava luokka on *Pitkäaikainen ongelma*. Tässä luokassa toimeentulotukea hakeva henkilö on jäänyt pitempiaikaiseksi toimeentulotuen hakijaksi jonkin ongelman johdosta. Esi merkiksi päihde- ja mielenterveysongelmat tai fyysiset sairaudet saattavat aiheuttaa, ettei henkilö saa kohennettua taloudellista tilannettaan ja pääse pois toimeentulotuen piiristä. Ero *Jatkuva heikentynyt taloudellinen tilanne* -luokkaan on se, että tilanteesta on muodostunut ongelmallinen tai tilanteeseen vaikuttaa jonkin asiakkaan vahvempaa tukea edellyttävä haaste. Oikeudellisesti myös nämä kaksi hakemisen tilannetta on tunnistettu. Huomio on kuitenkin kiinnittynyt pitkäaikaisten asiakkuuksien ehkäisemiseen ehkäisevällä toimeentulotuella (TTTL 1.2 §)³⁶³. Lainsäädäntö silti mahdollistaa toi meentulotuen joustavan käytön pitkäaikaisasiakkaiden tukemiseksi.

Huomionarvoista taustaluokissa on se, että sama henkilö voi hakea toimeentulotukea näissä kaikissa erilaisissa tilanteissa ja myös tuen tarve voi perustua samaan tekijään. Tällainen tekijä voi olla esi merkiksi sairastuminen. Sairastuminen voi aiheuttaa ensin tilapäisen taloudellisen tuen tarpeen ja sen jälkeen voinnin heiketessä tuottaa kriisin. Kriisin jälkeen sairaus voi aiheuttaa jatkuvaa tuen tarvetta ja kroonistuessaan pitkäaikaisen ongelman. Erilaisiin vaikeisiin elämäntilanteisiin liittyy usein myös monenlaisia lieveilmiöitä kuten sosiaalisia ongelmia, jotka rasittavat asiakkaan tilannetta entisestään fyysisesti, psyykkisesti ja taloudellisesti. Edellä taustaluokista annetut esimerkit hakemisen perus teista ovat yksittäisiä. Aineiston mukaan toimeentulotuen hakijana voi viime kädessä olla kuka ta hansa, sillä elämä on luonteeltaan ennakoimatonta. Edellä esiteltyjä hakemisen tilanteita ei siis voida henkilöidä koskettamaan vain tiettyä osaa väestöstä.

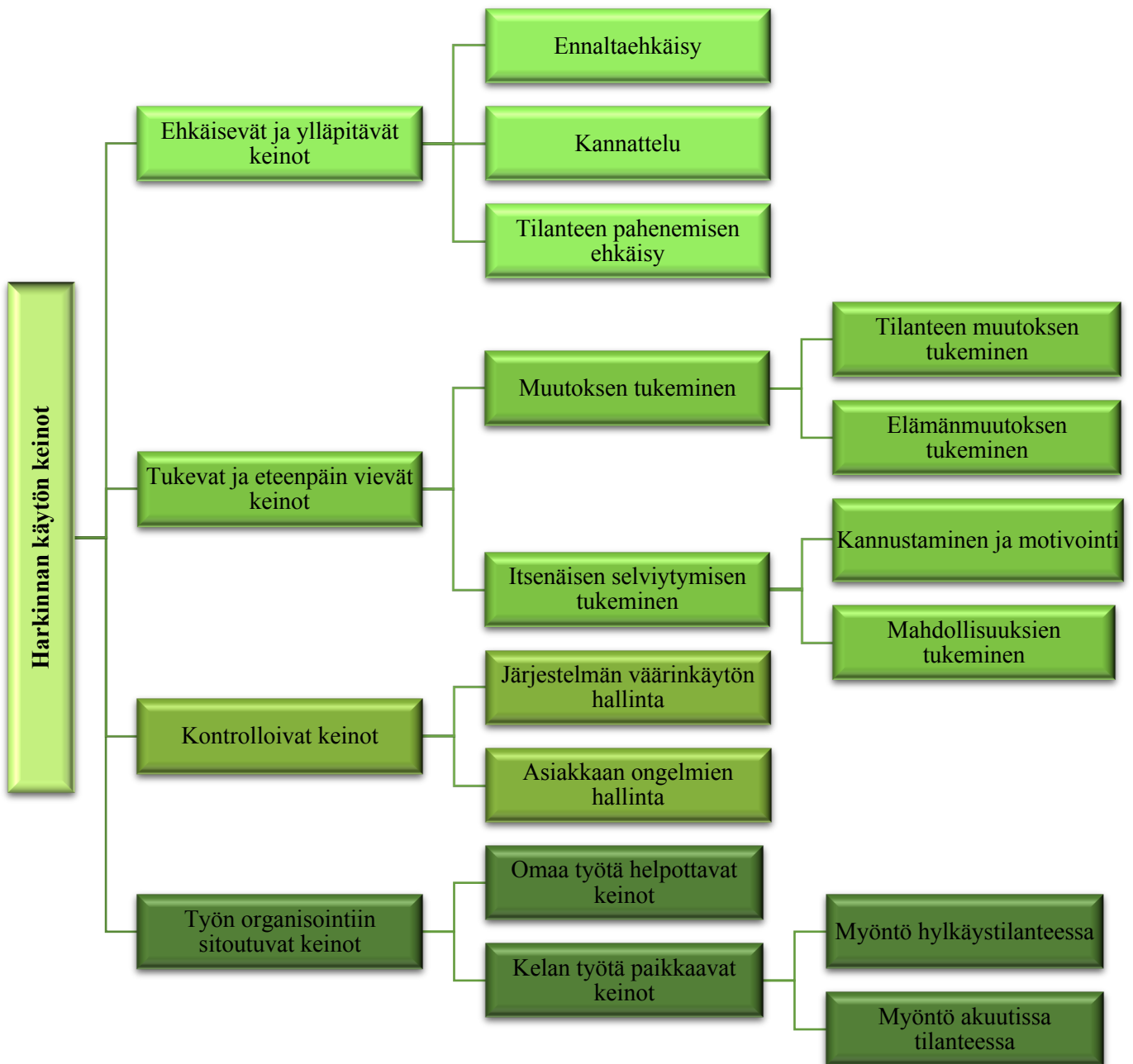
³⁶² HE 358/2014 vp, s. 4.

³⁶³ Ks. myös Karjalainen – Hiilamo – Raivio 2003, s. 9.

Sillä [toimeentulotuella] pystytään tukemaan ihmisiä kriiseissä eri elämänmuutoksissa ja elämäntilanteissa, että on tosi paljon murrosvaiheita: työttömyys, sairastuminen, kaikki tämmöset tai ei tarvi sairastua mitenkään erikoisesti mutta tulla vähän äkkiä jotakin lääkemenoja tai jotain isompia menoja, jotka on pakollisia hoitaa -- S3

Toimeentulotuen päätöksenteon harkintavallan merkitys konkretisoituu, kun päätöksentekijä käyttää harkintaa eri tavoin. Aineiston analyysi osoittaa, että sosiaalityöntekijät ja sosiaaliohjaajat voivat käyttää harkintaa toimeentulotuen päätöksenteossa monin eri tavoin ja monenlaisiin tavoitteisiin pääsemiseksi. Käytetyt harkinnan keinot suhteutuvatkin siihen, mitä harkinnan käytöllä pyritään saamaan aikaiseksi. Täten harkinnan käytön arvottamiseen vaikuttaa olennaisesti se, kuinka hyvin tavoitteisiin päästään. Harkinnan käytöllä voi olla myös tahattomia seurauksia, mutta näihin ei aineistossa juurikaan kiinnitetty huomiota. Harkinnan käytön keinot eivät ole merkityksellisiä ainoastaan yksilötasolla, vaan myös laajemmin yhteiskunnassa. Koska harkinnan käyttötavat ovat moninaisia, muodostuvat myös harkinnan käytön merkitykset moninaisiksi ja tilannesidonnaisiksi.

Seuraavalla sivulla olevaan kuvioon 1 on kerätty aineistossa esiintyneet harkinnan käytön keinot. Kuviossa vasemmalla on esitetty harkinnan käytön keinojen pääluokat, keskellä yläluokat ja oikealla alaluokat. Harkinnan käytön keinot jakautuvat aineiston perusteella neljään pääluokkaan, jotka ovat *Ehkäisevät ja ylläpitävät keinot*, *Tukevat ja eteenpäin vievät keinot*, *Kontrolloivat keinot* sekä *Työn organisointiin sitoutuvat keinot*. Moninaiset harkinnan käytön keinot tekevät näkyväksi toimeentulotuen hakijoiden erilaiset tarpeet ja vaihtelevat elämäntilanteet.



Kuvio 1. Harkinnan käytön keinot

Ensimmäisessä pääluokassa eli *Ehkäisevät ja ylläpitävät keinot* -luokassa käytetyille harkinnan keinoille yhteistä on, että niillä pyritään pitämään asiakkaan tilanne ennallaan, kun tilanteessa on positiivisia piirteitä tai niillä pyritään ehkäisemään ja estämään tilanteen muuttuminen jollakin tavalla huonommaksi. *Ehkäisevät ja ylläpitävät keinot* -luokka jakaantuu edelleen kolmeen yläluokkaan, jotka ovat: *Ennaltaehkäisy*, *Kannattelu* ja *Tilanteen pahenemisen ehkäisy*.

Ennaltaehkäisy määrittyi aineistossa tärkeäksi luokaksi ja myös laajemmaksi tavoitteeksi toimeentulotuen harkinnan käytössä. Aineisto antaa viitteitä siitä, että ennaltaehkäisy ei ole ainoastaan ehkäisevän toimeentulotuen tarkoitukseen sidonnainen keino käyttää harkintaa (TTTL 1.2 § ja 13 §), vaan ennaltaehkäisy on harkinnan käytön keskeinen tavoite, jota pyritään toteuttamaan aina kuin mahdollista. Käytännössä harkinnan käyttö ennaltaehkäisevässä merkityksessä voi aineiston mukaan olla esimerkiksi jonkin asian ratkomista ennen kuin se muodostuu ongelmaksi tai jonkun positiivisen asian vahvistamista asiakkaan elämässä. Harkinnan käyttö ongelman ehkäisemiseksi voi olla esimerkiksi laskujen maksaminen toimeentulotuella ennen perintää ja luottotietojen menetystä tai maksusitoumuksen myöntäminen apteekkiin sairauden pahenemisen ehkäisemiseksi. Olemassa olevan asian vahvistaminen voi taas tarkoittaa esimerkiksi nuoren harrastuksen tukemista, jolla pyritään vahvistamaan nuoren kuulumista osaksi jotakin ryhmää tai laajemmin yhteiskuntaa. Nuorten ja lasten kohdalla ennaltaehkäisyn merkitys korostuu, sillä tarkoituksena on ehkäistä mahdollisia myöhempiä haasteita elämässä.

Just et jos nuorellekin harrastuksiin myöntää harkinnanvarasta, niin tota kyllähän siinä perimäinen periaate on niinku yrittää saada sitä nuorta et se kuuluis johonkin, olis osallinen tätä yhteiskuntaa, pääsis vaikuttamaan, tekemään, toimimaan -- S6

Toisen yläluokan muodostaa *Kannattelu*. Asiakasta kannattelevat harkinnan käytön keinot saavat tärkeän merkityksen asiakkaan tilanteen säilyttämisessä ja ylläpitämisessä. Aineiston mukaan kannattelu voi olla asiakkaan tilanteen tasapainottamista, hänen voimavarojensa ylläpitoa tai esimerkiksi muuttuneessa taloudellisessa tilanteessa arjen sujumisen varmistamista. Arjen sujumisen varmistaminen voi olla esimerkiksi lasten tapaamisesta aiheutuneiden kustannusten kattamista toimeentulotuella eron jälkeen. *Kannattelu* -luokassa asiakkaan tilanteessa on jotain sellaista, jonka säilyttäminen on asiakkaan hyvinvoinnin ja talouden kannalta olennaista. Asiakkaan tilanne ei ole välttämättä vielä kriisiytynyt, mutta taloudellinen tilanne on ainakin tilapäisesti heikentynyt. Harkinnan käytöllä voidaan turvata konkreettisesti hankintojen tekemistä, kuten seuraavasta aineisto-otteesta käy ilmi.

Tai tulee joku semmonen [tilanne] että niinku joutuu tekee perhe semmosia päätöksiä, että he eroavat – ni sit täytyy käyttää sitä harkintaa niihin erityisiin tarpeisiin kuten kodintarvikkeisiin, lastentarvikkeisiin. S6

Kolmas yläluokka on *Tilanteen pahenemisen ehkäisy*. Harkinnan käytön keinot tilanteen pahenemisen ehkäisemiseksi liittyvät erilaisiin vaikeisiin tilanteisiin hakijoiden elämässä. Kyse voi olla kriisi-

tilanteesta, muusta äkillisestä elämään negatiivisesti vaikuttavasta asiasta tai pitempiaikaisesta ongelmasta. *Tilanteen pahenemisen ehkäisy* -luokassa toimenpiteet voivat olla kannattelevia, mutta erotte-luna *Kannattelu* -luokkaan on se, että hakijalla on jo olemassa jonkinasteinen ongelma, koska tilanne on päässyt etenemään pidemmälle. Tällaisia ongelmia voivat olla esimerkiksi asumisen ongelmat, päihteidenkäyttö, velkaantuminen tai talouden hallinnan muut ongelmat kuten laskujen maksamisen vaikeudet. Aineistossa korostuu, että toimeentulotuen merkitys on olennainen asiakkaiden autta-miseksi näiden erilaisten tilanteiden yli tai vaihtoehtoisesti pysyvämmässä tilanteessa kokonaistilan-teen heikkenemisen estäminen. Korostunut näkemys on, että toimeentulotuen harkinnan käytöllä voi-daan korjata ja tasapainottaa asiakkaan tilannetta, mutta sen ohella olennaista on myös muu sosiaali-huollon työ.

Aika monesti ainakin minulle asiakkaat ilmottaa että heillä on maksamattomia vuokria ja joil-lakinhan voi olla ihan sitte jo asia niinku käräjäoikeudessa käyny -- sitte et jos se tilanne saa-daan niinku siitä raukeamaan niin sitte, sittehän se on yleensä mahdollista se asumisen jatkumi-nen. S5

Haastatteluissa harkinnan käytön yhdeksi tärkeäksi tavoitteeksi määrittyi pyrkimys saada asiakkaan tilannetta jollakin tavalla eteenpäin tai edistettyä. Tätä tavoitetta toteuttavat harkinnan käytön keinot muodostavat toisen pääluokan eli *Tukevat ja eteenpäin vievät keinot*. Toimeentulotuen hakemisen tilanteen merkitys tässä luokassa liittyy erityisesti siihen, kuinka suurin tai pienin askelin asiakkaan tilanteessa voidaan edetä. Jos asiakas on tilapäisessä taloudellisen tuen tarpeessa, voidaan tilanne ja tuen tarve ratkaista kertaluontoisella toimeentulotuen myöntämisellä. Pitkäaikaisesta ongelmasta tai jatkuvasta heikentyneestä tilanteesta puolestaan seuraa pitkäjänteisemmän työn tarve, mikä edellyttää toistuvaa taloudellista tukemista. Kummassakin tilanteessa harkinnan käytön merkitys voi olla suuri, mutta harkinnan käytön seuraukset saattavat tulla näkyviksi vasta pitkällä aikavälillä. *Tukevat ja eteenpäin vievät keinot* -luokassa harkinnan käytön yhteinen lopullinen tavoite on, että asiakas pääsee irtautumaan toimeentulotuesta. Irtautumisessa voi kuitenkin olla monenlaisia välivaiheita. Harkinnan käytöllä voidaan lisätä asiakkaan voimavaroja ja tukea hyvinvointia eteenpäin pääsemiseksi.

Joskus kun sitä harkintaa käytetään, erityisesti sellasessa [tarkoituksessa] mikä vois oikeesti todella hyödyttää niinku ihmistä ja auttaa heitä niinku eteenpäin ja mahdollisesti jossain mää-rin parantaa hyvinvointia et, et pääsis joskus toimeentulotuen piiristä pois, ni ne on sit ihan keskeisii [tavoitteita]. S7

Tukevat ja eteenpäin vievät keinot -pääluokka jakautuu *Muutoksen tukeminen* ja *Itsenäisen selviytymisen edistäminen* -yläluokkiin, joilla on kummallakin vielä omia alaluokkia. *Muutoksen tukeminen* jakautuu kahteen alaluokkaan, jotka ovat *Tilanteen muutoksen tukeminen* ja *Elämänmuutoksen tukeminen*. *Tilanteen muutoksen tukeminen* -alaluokassa harkinnan käytön merkitykset kietoutuvat siihen, että asiakkaan sen hetkistä tilannetta voidaan jollain tavalla parantaa. Kyse ei siis ole koko elämää koskevasta muutoksesta, vaan enemmänkin harkinnan käytöstä pienempien asioiden kohdalla, joiden avulla asiakkaan tilannetta voidaan kohentaa ja viedä eteenpäin esimerkiksi kohti suurempaa muutosta. Aineistossa korostui näkemys siitä, että asiakas ei aina pärjää muutoksissa yksin, vaan hän voi tarvita taloudellista tukea tai muita sosiaalihuollon tukimuotoja tilanteesta eteenpäin pääsemiselle. Harkinnan käytöllä tuettavina, asiakkaan tilannetta parantavina asioina mainittiin aineistossa esimerkiksi terapian aloittaminen, fyysisestä terveydestä huolehtiminen, asumisen tason parantaminen sekä luottotietojen palautus.

Elämänmuutoksen tukeminen -alaluokassa harkinnan käytöllä pyritään tukemaan toimeentulotuen hakijoiden erilaisia positiivisia elämänmuutoksia. Harkinnan käytön tarkoitus on ensinnäkin se, ettei taloudellinen tilanne muodostu esteeksi asiakkaan eteenpäin pääsemiselle ja toiseksi se, että asiakkaalle voidaan tarjota mahdollisuuksia elämänmuutokselle. Aineistossa tuli esille käsitys siitä, että ihmisellä voi itsellään olla voimavaroja ja motivaatiota päästä elämässä eteenpäin, mutta taloudellinen tilanne ei tätä salli. Toimeentulotuen harkinnan käytöllä voidaan tukea esimerkiksi työllistymistä tai maksulliseen koulutukseen osallistumista, jotka puolestaan voivat tarjota asiakkaan tilanteeseen pysyvän parannuksen. Olennainen aineistossa esitetty näkökulma on kuitenkin se, ettei myönnetty etuus itsessään muutu työpaikaksi tai opiskelupaikaksi.

No kyllä me pyritään niinku esim tukee siihen, että [asiakas] pääsis työllisyyteen, lähtis koulutukseen, et autettas niinku eteenpäin pääsemisessä. S9

Toisen yläluokan muodostaa *Itsenäisen selviytymisen tukeminen*. Lähtökohta *Itsenäisen selviytymisen tukeminen* -luokassa on se, että toimeentulotuen hakijalla on elämässään sellaisia resursseja tai suunnitelmia, joita voidaan tukea toimeentulotuen harkinnan käytöllä asiakkaan eteenpäin pääsemiseksi. Harkinnan käyttö jakautuu *Itsenäisen selviytymisen tukeminen* -luokassa vielä *Kannustaminen ja motivointi* ja *Mahdollisuuksien tukeminen* -alaluokkiin. *Kannustaminen ja motivointi* -alaluokassa asiakas luo itse omat mahdollisuutensa, mutta toimeentulotuki toimii motivaattorina ja kannustimena tavoitteiden saavuttamiseksi. Aineistossa esitettyjen näkemysten mukaan motivoimisessa ja kannustamisessa on pyrkimys aktivoida asiakasta toiminaan oman tilanteensa eteen. Harkinnalla

myönnetty toimeentulotuki toimii tällöin palkintona onnistumisista tai yrittämisestä. Konkreettisena esimerkkinä kuvattiin lapsiperheen sitouttamista asunnon siivoamiseen, jolloin perhettä voitiin tukea siivouksesta aiheutuviissa kustannuksissa. Pyrkimys asiakkaan aktivoimiseen ei kuitenkaan toimeentulotuen kontekstissa ole ainoastaan asiakkaan kannustamista, sillä aktivointia voidaan toteuttaa myös esimerkiksi perusosan alentamisella (TTTL 10 §). Tavoite perusosan alentamisella on silti osittain sama kuin kannustamisella ja motivoinnilla: saada kohdistettua asiakkaan voimavarat hänen oman tilanteensa edistämiseen. Toimeentulotukilain 10 §:ssä tämä tarkoittaa työllistymisen edistämistä.

Se voi toimii niinku se harkintaki semmosena kannustimena ja sillä voidaan saada aikaa sitä, että voi ihmiset itse toimii. S6

Mahdollisuuksien tukeminen -alaluokassa on puolestaan kysymys siitä, että toimeentulotuen harkinnan käytöllä tuetaan asiakkaan erilaisia mahdollisuuksia. Mahdollisuuksien tukeminen harkinnan käytöllä määrittyi aineistossa sekä sellaisten tavanomaiseen elämään kuuluvien asioiden mahdollistamiseksi, joista hakija on jäänyt tai on vaarassa jäädä paitsi, että niiden asioiden mahdollistamiseksi, jotka asiakkaan elämässä jo ovat ja tukevat hänen itsenäisen selviytymistään. *Mahdollisuuksien tukeminen* -luokassa näkökulmana on se, että ilman toimeentulotukea asiakkaan ei olisi mahdollista nauttia tietyistä asioista. Tavanomaiseen elämään kuuluviksi toimeentulotuella mahdollistettaviksi asioiksi esitettiin esimerkiksi lasten harrastaminen, kodin hankinnat sekä vanhemman ja lapsen väliset tapaamiset. Puolestaan työssäkäynnin tukeminen matkakustannukset kattamalla on esimerkki asiakkaan itsenäistä selviytymisen edistävästä asiasta, joka voidaan toimeentulotuella mahdollistaa.

Sehän [harkinnan käyttö] voi mahdollistaa työssäkäynnin, jos on kyse erittäin pienipalkkasesta ihmisestä ja siihen kulkemiseen menee sitte paljon varoja. S1

Mahdollisuuksien tukeminen -luokka voi tietynlaisissa asiakastilanteissa muodostua *Elämänmuutoksen tukeminen* -luokan kanssa päällekkäiseksi, sillä erilaisia mahdollisuuksia tukemalla voidaan mahdollistaa laajojakin elämänmuutoksia. Itsenäisen selviytymisen edistämisellä ei kuitenkaan aina tavoitella elämänmuutosta ja mahdollisuuksien tukeminen voi tarkoittaa hyvin erilaisia asioita eri asiakkaiden tilanteissa. Erään näkemyksen mukaan kielteisten päätösten merkitys on elämänmuutoksissa vähäinen, mutta myönteiset päätökset voivat olla elämän kannalta merkittäviä.

Sehän [harkinnanvaraisen toimeentulotuen myöntäminen] on aina mahdollisuus parempaan niinku asiakkaalle kuitenkin, et eihän se ku me tehdään niitä, määki teen jonku verranki niinku kielteisiikin päätöksiä harkinnavarasesta, ni tota nehän on semmosia yksittäisiä rajoitteita

niinku asiakkaalle, eihän niillä niinkun mitään linjaa hänen elämänsä luoda, mut niillä myönteisillä päätöksillä voidaan luoda niinkun mahdollisuuksia, mahdollisuuksia niinku eteenpäin.
S8

Kolmas harkinnan käytön keinojen pääluokka on *Kontrolloivat keinot*. Harkinnan käytöllä pyritään tällöin jollakin tavalla kontrolloimaan asiakkaita ja heidän käytöstään. Harkinnan merkitys muodostuu tällöin hieman erilaiseksi kuin kahdessa edellä läpi käydyssä pääluokassa, koska sosiaalihuollon työntekijöiden vastuulla on asiakkaan edun varmistaminen, kun asiakas ei syystä tai toisesta kykene toiminaan oman etunsa mukaisesti. Tämä näkemys liittyy suoraan lainsäädännössä ilmaistuun asiakkaan edun ja lapsen edun käsitteisiin (mm. SHL 4 § ja 5§, lastensuojelulaki 4 §, sosiaalihuollon asiakaslaki 8 §). *Kontrolloivat keinot* -pääluokka jakautuu kahteen yläluokkaan, jotka ovat *Järjestelmän väärinkäytön hallinta* ja *Asiakkaan ongelmien hallinta*.

Järjestelmän väärinkäytön hallinta -luokka viittaa tilanteisiin, joissa asiakas käyttää jollakin tavalla tahallisesti väärin järjestelmää. Aineistossa viitattiin toimeentulotukijärjestelmän ohella terveydenhuollon väärinkäyttöön katukaupan ja muun lääkkeiden väärinkäytön muodossa. Toimeentulotukijärjestelmän väärinkäytöstä esimerkkeinä mainittiin esimerkiksi tilanteita, jossa toimeentulotuen asiakas käyttää hänelle myönnetyn tuen eri kohteeseen kuin mihin hän on sitä hakenut, hakija hakee toimeentulotukea perusteettomasti antaen tilanteestaan vääriä tietoja tai asiakas laiminlyö muutoin tilannettaan, koska luottaa että tilanne ratkaistaan myöntämällä toimeentulotukea harkintaa käyttämällä. Oikeudellisesti nämä ongelmatilanteet kietoutuvat toimeentulotukilain 17 §:ssä säädettyyn hakijan velvollisuuteen antaa kaikki tiedossa olevat toimeentulotukeen vaikuttavat välttämättömät tiedot kunnan toimielimelle sekä toimeentulotukilain 2.1 §:ssä säädettyyn jokaisen velvollisuuteen pitää huolta itsestään ja elatuksestaan tai lapsen/puolison elatuksesta kykynsä mukaan. Aineistossa esitettyjen näkemysten mukaan harkinnan käyttöä rajoittamalla on tarkoitus ensinnäkin välttää haitallisen käytöksen tukemista, mutta toisekseen rajoittaa suoraan asiakkaan haitallista käytöstä. Käytöksen rajoittamisen merkitys korostuu erityisesti tilanteissa, jossa haittaa koituu myös muille kuin asiakkaalle itselleen kuten lapsille tai kun toiminta on rikollista.

Ku meillä on niitäkin asiakkaita, jotka tahallaan jättää sähköt maksamatta, kun tietävät että, että kun on lapsia niin kyllä täältä sit maksetaan. S9

Asiakkaan ongelmien hallinta -luokka viittaa toimeentulotuen harkinnan käyttöön asiakkaan ongelmien hallinnan kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Tarkoitus on tällöin kontrolloida asiakkaan ongelman aiheutumista tai ylläpitämistä rajoittamalla asiakkaalle myönnettävää tuen määrää, kohteita

tai myöntämiskertoja. Erona *Järjestelmän väärinkäytön hallinta* -luokkaan on se, että *Asiakkaan ongelmien hallinta* -luokassa ei ole kysymys järjestelmän tahallisesta väärinkäytöstä, vaan monenlaisista muista kontrollointia vaativista ongelmista. Aineiston mukaan tällaisia ongelmia voivat olla erilaiset elämänhallinnan puutteet, riippuvuudet, mielenterveysongelmat ja ylipäättään osaamattomuus hoitaa taloudellisia asioita. Näistä ongelmista kärsivät voivat tahattomasti tai välinpitämättömyyttään aiheuttaa hankaluuksia itselleen ja perheelleen. Jatkuva toimeentulotuen myöntäminen harkintaa käyttämällä esimerkiksi elämänhallinnan puutteista aiheutuviin tarpeisiin, on haasteellista asiakkaan itsenäisen selviytymisen kannalta, koska asiakas oppii luottamaan taloudellisen tuen saamiseen. Tällöin asiakkaan ongelmaa voidaan hallita rajoittamalla harkinnan käyttöä, jolla alla olevan aineistotteen perusteella viitataan toimeentulotuen myöntämisen rajoittamiseen.

Jos se tilanne vaan toistuu ja toistuu ja toistuu niinku viikosta toiseen ni kyllähän se rajoittaa myöskin sitä harkinnan käyttöä sitte tietyssä mitassa. S8

Asiakkaan ongelmien hallinta -luokassa kontrollointi ilmenee myös siten, että myönnetty toimeentulotuki osoitetaan suoraan esimerkiksi vuokranantajalle tai päihdepalvelun tuottajalle. Näin varmistetaan se, että myönnetyt varat käytetään tarkoituksenmukaisesti. Aineiston perusteella kyse ei siis kaikissa tilanteissa ole siitä, että toimeentulotuen myöntämistä rajoitettaisiin, vaan myös siitä, että on pohdittava järkeviä tapoja tukea asiakasta taloudellisesti. Etenkin ristiriitatilanteissa harkinnan käytössä painottuu asiakkaan edun arviointi, mutta asiakkaat voivat myös itse pyytää toimeentulotuen maksamista suoraan tietylle taholle kuten edellä mainitulle vuokranantajalle. Korostunut näkökulma aineistossa oli se, ettei ainoastaan rahan myöntäminen poista asiakkaan ongelmaa, vaan siihen tarvitaan myös muuta sosiaalityön tukea, mikä tuli näkyväksi myös *Kannattelu* -luokassa.

Viimeisen harkinnan käytön keinojen pääluokan muodostaa *Työn organisointiin sitoutuvat keinot*, joka poikkeaa lähtökohdiltaan edellä esitellyistä kolmesta muusta pääluokasta. Muissa pääluokissa asiakkaan tilanne ja tarpeet määrittävät ensi sijassa harkinnan käytön keinoja, mutta *Työn organisointiin sitoutuvat keinot* -luokassa harkinnan käyttö on ensisijaisesti sidoksissa työn organisointiin. Toimeentulotukipäätös tehdään asiakkaan tilanteen pohjalta, mutta päätöksentekotilanteessa on jokin muu työn organisointiin liittyvä tekijä, joka tuottaa omanlaisiaan keinoja käyttäen harkintaa. *Työn organisointiin sitoutuvat keinot* -luokka jakautuu kahteen yläluokkaan, jotka ovat *Omaa työtä helpottavat keinot* ja *Kelan työtä paikkaavat keinot*.

Omaa työtä helpottavat keinot -luokassa harkinnan käyttöä määrittää ensisijaisesti työntekijän työtilanne. Kysymys ei kuitenkaan ole mielivallan käytöstä, vaan tiettyjen vaiheiden oikaisemisesta ja siitä, ettei työntekijä välttämättä jaksaisi tai voi organisatoristen reunaehtojen johdosta nähdä vaivaa asiakkaan tilanteen eteen. Työvaiheiden oikaisemisella tarkoitettiin aineistossa pitkälti sitä, että työntekijä myöntää toimeentulotuen asiakkaan hakemuksen pohjalta kevyin perustein tekemättä kattavaa tilannetta koskevaa selvitystä. Tämä määrittyi ongelmalliseksi siksi, että tällöin ei kyettä luomaan kestävä pohjaa pitkäjänteiselle asiakkaan tilannetta auttavalle työskentelylle. Aineistossa käytetyt esimerkit koskivat ainoastaan toimeentulotuen myöntämistä, eivät hylkäyspäätöksiä. Suhtautuminen harkinnan ”huolimattomaan käyttöön” oli kriittistä. Esille tuli näkemys, että asiakasta pitäisi aina pystyä tapaamaan ajan kanssa, jotta harkintaa voidaan käyttää tarkoituksenmukaisesti. Esimerkit omaa työtä helpottavista keinoista liittyvät pitkälti haastateltavien havaintoihin omassa työyhteisössään esiintyneissä tilanteissa, joissa työn paine ja jatkuva kiire ajavat hakemaan helpotusta työn tekemiselle.

Tämä on nyt vähä rumasti sanottu, mutta että kun myönnetään se täydentävä toimeentulotuki johonkin asumis- vuokratilanteeseen tai johonki vastaavaan, häätöuhka poistetaan sillä, myönnetään vaan se rahallinen tuki ilman että nähdään asiakasta ollenkaan, niin se on niinku tavallaan semmone helppo keino päästä eroon asiakkaasta. Kun se oikeasti pitäisi se asiakas kohdata ja selvittää sitä tilannetta, että minkä takia sitä vuokratilanteesta taas on ja minkä takia ollaan tässä tilanteessa, ja sitouttaa sitä asiakasta toimimaan siihen yhteistyöhön ja sitä kautta sitä täydentävääkin myöntää, eikä vaan sillä lailla että tulee hakemus ja tai puhelinsoitto ja sitte se myönnetään se rästi ja ei nähdä ees asiakasta ollenkaa. S8

Toisessa yläluokassa eli *Kelan työtä paikkaavat keinot* -luokassa ensisijainen harkinnan käyttöä määrittävä tekijä on Kelan toiminta. Toimeentulotuki uudistuksen myötä Kelan ja kunnan välisellä työnjaolla on lähtökohtaisesti aina jonkinlainen merkitys toimeentulotuen päätöksenteossa, mutta tässä luokassa työjako määrittyy harkinnan käyttöä ensisijaisesti ohjaavaksi. *Kelan työtä paikkaavat keinot* -luokalla on kaksi alaluokkaa: *Myöntö hylkäystilanteessa* ja *Myöntö akuutissa tilanteessa*. Näissä luokissa harkinnan käyttöä ohjaa se, millaisessa tilanteessa asiakas on Kelan antaman perustoimeentulotukipäätöksen jälkeen tai muista Kelan käytännöistä johtuen.

Myöntö hylkäystilanteessa -alaluokassa on kyse tilanteista, jossa Kela on hylännyt osin tai kokonaan asiakkaan perustoimeentulotukipäätöksen ja asiakkaalle myönnetään toimeentulotuki kunnasta. Aineistossa näiden tilanteiden nähtiin johtuvan kunnan ja Kelan eriävistä näkemyksistä asiakkaan tarpeen tai kunnan ja Kelan välisen työnjaon suhteen. Eriävät näkemykset asiakkaan tarpeesta viittaavat

käsitykseen siitä, että Kela on tehnyt erilaisen tulkinnan asiakkaan tilanteesta kuin mitä kunnassa olisi tehty ja näin Kela on arvioinut asiakkaan tarpeen kunnan näkemyksen mukaan väärin. Tällaisesta tilanteesta esimerkkinä annettiin muun muassa se, että Kela on ottanut tulona huomioon asiakkaan tuloja, jotka eivät tosiasiaassa ole asiakkaan käytettävissä. Joidenkin näkemysten mukaan kyse on ollut jopa lainvastaisista päätöksistä. Tällöin harkinnan käytön merkitys on hyvin olennainen, koska kunnassa päätöksentekijä voi harkintaa käyttämällä turvata asiakkaan tilanteen.

Kela tekee niinku perustoimeentulotuen päätökset -- he ei katso sitä asiakkaan niinku kokonaisu-tilannetta ku he kattoo vaan ne luvut ja sittehän se tulee, ku se just meille -- ko on tilanne semmone et tarvii niinko iha normaalisti perustoimeentulotuel katettavaa esimerkiks ruokaa ja jos ei o sitä perustoimeentulotukea saanu ni sit ne on myönnetty siihe harkinnalla, jotain tukea et, ku joskus ne elämäntilanteet vaan on semmossii et ne rahat ny menee johonki muuhun, kyl me tietenki se tutkitaa. S6

Toisekseen esille tuli näkemys siitä, että käytännössä kunnan ja Kelan välillä ilmenee eriäviä käsityksiä sen suhteen, kumman tahon kuuluu myöntää tukea asiakkaan hakemaan tarpeeseen. Erimielisyyttä ei näissä tilanteissa ole asiakkaan tuen tarpeesta, vaan toimeentulotuen myöntävästä tahosta ja siitä kuuluvatko kyseiset menot osaksi perustoimeentulotukea. Esimerkkeinä epäselvistä menoilista käytettiin muun muassa korvaushoidon aikaisia kulukorvauksia ja sopivampaan asuntoon vaihtamisen kustannuksia. Aineiston perusteella kunnat myöntävät täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea sellaisiin menoihin, jotka heidän mukaansa olisivat kuuluneet Kelan hoidettaviksi.

-- jos miettii että sitä harkintavallan käyttöön siinä, ni esimerkiksi siinä vaiheessa ku ihminen halua vaihtaa just asunto, sillai et hän asuu jossain luukussa ja sit hän halua, sovitaan sosiaalitoimen kanssa et hän vaihtaa johonkin semmoseen inhimillisempänä asumiseen ni kela ei välttämättä sitä sitte enää tuekkaan ku hänel on kuitenkin ollu se luukku -- S8

Myöntö akuutissa tilanteessa -alaluokassa tuli puolestaan esille näkökulma siitä, että joissain tilanteissa Kela ei ole tehnyt päätöstä riittävän nopeasti suhteessa asiakkaan tilanteeseen. Asiakkaan tilanne nähtiin eri syistä kunnassa niin akuuttina, että tilanne oli pakko ratkaista myöntämällä toimeentulotukea harkintaa käyttämällä. Syitä tällaisiin ratkaisuihin olivat esimerkiksi lääkehankinnat tai ruokakustannukset. Aineiston perusteella kunnissa koetaan jonkinlaista tarvetta tulla Kelan työn väliin, koska asiakkaan tilanne on kunnissa Kelaa paremmin tiedossa ja asiakkaat ovat sosiaalihuollossa tuttuja. Etenkin erilaiset kriisitilanteet korostavat harkinnan käytön tärkeyttä, mutta tuen tarve voi olla akuutti, vaikka kyse ei olisikaan kriisistä. Aineiston mukaan harkintaa joudutaan käyttämään aikai-

semmassa vaiheessa kuin mitä kuuluisi, mikä tarkoittaa toimeentulotuen myöntämistä harkintaa käyttämällä jo ennen kuin perustoimeentulotukioikeus on selvitetty Kelassa. Menettely ei ole lainvastainen, mutta ei kuitenkaan vastaa toimeentulotukiuudistuksen ja toimeentulotukilain tarkoitusta.

-- se vähän nyt menee niin et sitä harkintaa joutuu käyttämään aikaisemmin, ennen ku se perustoimeentulotukipäätös on tullu. Niin se on vähän pompsahtanu välillä väärin päin, että ku on jouduttu odottamaan sitä perustoimeentulotukipäätöstä -- harkintaa on vähä jouduttu sitte ottaan käyttöön vähä aikasemmin mitä normaalisti on pitäny, et siit on tullu niinku tärkeempi työkalu niinku kelasiirron myötä mitä se niinku aikasemmin on ollu, et ei sais ihan näin mennä.
S9

Kelan työtä paikkaavat keinot -yläluokan näkökulmilla on myös käänköpuolensa. Kela-siirron nähtiin yleisesti ottaen vähentäneen kuntien työmäärää, koska perustoimeentulotukihakemuksia ei enää käsitellä kunnissa. Lisäksi kun perustoimeentulotuen päätöksenteko toimii suunnitellusti, kuntien ei tarvitse myöntää toimeentulotukea perustarpeisiin poikkeuksia lukuun ottamatta. Kuntien työmäärän väheneminen nähtiin positiivisena asiana, mutta aineistossa tuotiin esille myös näkemyksiä siitä, että asiakkaita ohjataan jatkuvasti asioinnissa Kelan kanssa. Esille tuli myös kritiikkiä sen suhteen, että perustoimeentulotuen harkinnan käytön ei katsottu kaikilta osin siirtyneen Kelalle toimeentulotukiuudistuksessa. Vaikka toimeentulotukilaki on pysynyt olennaisilta osin samana, ei tämän perusteella perustoimeentulotuen harkinnan käyttö ole pysynyt päätöksenteossa samanlaisena.

Harkinnan käytön keinojen kaikki neljä pääluokkaa eli *Ehkäisevät ja ylläpitävät keinot, Tukevat ja eteenpäin vievät keinot, Kontrollloivat keinot ja Työn organisointiin sitoutuvat keinot* sisältävät lukuisia tapoja käyttää harkintaa toimeentulotuen päätöksenteossa. Näiden luokkien esittelyssä käytetyt esimerkit ilmentävät harkinnan käytön merkityksiä erilaisten toimeentulotukityöllä aikaansaatuja positiivisten seurausten kautta. Huolimatta monista harkinnan käytön tavoitteista, korostui aineistossa käsitys siitä, että asiakkaalla on oltava halu saada aikaan muutosta, jotta hänen tilanteessaan saadaan aikaan toivottuja lopputuloksia. Aineistossa esitettiin, että mikäli asiakas ei ole valmis muutokseen tai halukas ottamaan tukea ja apua vastaan, ei toimeentulotuen harkinnan käytöllä ole viime kädessä merkitystä kokonaisvaltaisen muutoksen saavuttamisessa.

Mutta tuota vaikka jollekin ihmiselle antas miljoona euroa toimeentulotukea ni välttämättä ne ongelmat ei poistu sillä rahan myöntämisellä, että tiettyssä asiakaskunnassa sitten tarvitaan niitä muitakin tukitoimia. Että alkoholismi ei poistu pelkällä toimeentulotuella tai asunnottomuuden ongelmat ei poistu edes sillä että ostettas sille ihmiselle asunto, että hän tarvii sitte siihe asumisen ohjausta tai muita tukitoimia mitä sitte kelläkin on mitä sinne tarvii. Tai jos

henkilö on niinku rikoskierteessä, siinäkään ei välttämättä niinku raha auta jos sillä lailla kärjistetään, vaan hänki tarvii sitte muita palveluita. S1

6.1.2 Harkinnan puutteet ja seuraukset harkinnan puutteesta

Harkinnan käytön merkitykset eivät konkretisoidu ainoastaan toimeentulotuen myöntämisessä vaan myös erilaisten harkinnan puutteiden kautta. Edellisessä luvussa lähtökohtana oli se, että harkinnan käytöllä voidaan aikaansaada monenlaisia vaikutuksia, mutta tämän luvun lähtökohtana on puolestaan se, että kun harkintaa ei voida käyttää tai sitä ei ole käytetty ”riittävän hyvin” seuraa omanlaisiaan merkityksiä. Kiistatta edellisessä luvussa esitetyt harkinnan käytön positiiviset ja mahdolliset negatiiviset seuraukset poistuisivat, mikäli harkintaa ei voitaisi käyttää. Harkinnan puutteisiin ja siitä aiheutuviin seurauksiin kiinnitettiin aineistossa kuitenkin myös erikseen huomiota. Haastateltavat toivat ensinnäkin esille omia kokemuksiaan harkinnan puutteiden aiheuttamista haasteista, mutta toisekseen heitä pyydettiin myös arvioimaan millaisia seurauksia harkintavallan poistumisella voisi olla. Aineiston perusteella seuraukset eivät koidu ainoastaan yksittäisille asiakkaille, vaan myös laajemmin yhteiskunnalle ja toimeentulotukityötä tekeville työntekijöille.

Harkinnan puutteiden seurausten tarkastelun taustalla vaikuttaa kaksi luokkaa: *Liian kapeat tavat käyttää harkintaa* ja *Harkintavallan puute*. *Liian kapeat tavat käyttää harkintaa* -taustaluokassa tuotiin esille näkemys siitä, että vaikka työntekijöillä on ainakin jonkinasteinen mahdollisuus käyttää harkintaa, ei sitä käytetä asiakkaan tilanteen kannalta riittävän laajasti. Ensinnäkin kysymys on siitä, että asiakkaan tarpeisiin ei ole pystytty vastaamaan. Eräiden näkemysten perusteella tämä on seurausta siitä, että käytännön tasolla ei syystä tai toisesta ole mahdollisuutta käyttää harkintaa tai siitä, että lailla annetuista mahdollisuuksista huolimatta työntekijät eivät käytä harkintaa. Etenkin jäljemässä näkemyksessä esitettiin kritiikkiä Kelan toimintaa kohtaan. Oikeudellisesti nämä tilanteet voidaan tulkita jopa harkintavallan alitukseksi. Aineistossa harkinnan käytöllä viitattiin sekä toimeentulotuen myöntämättä jättämiseen, että puutteelliseen arviointiin, joka viittaa harkintavallan alitukseen, koska tällöin tilanne ratkaistaan yksioikoisesti. *Liian kapeat tavat käyttää harkintaa* -taustaluokassa on toisekseen kysymys siitä, että työntekijät, joilla on olemassa harkintavaltaa, eivät ole keksineet asiakasta helpottavia tai hyödyttäviä tapoja käyttää toimeentulotukea. Näissä esimerkeissä viitattiin kuntien omaan toimeentulotuen päätöksentekoon.

-- mun mielestä haasteita ja ongelmakohtia tässä suomalaisessa järjestelmässä on tällä hetkellä ehkä se, se harkintavallan liian kapee käyttö ja semmonen tietynlainen luovuuden puute, sitä pitäis ehkä vähän kehittää. S8

Harkintavallan puute -taustaluokka perustuu arvioihin ja oletuksiin mahdollisista seurauksista, jos toimeentulotuki muuttuisi etuudeksi, joka ei sisällä harkintavaltaa. Kuitenkin tässäkin luokassa arviot perustuivat osittain haastateltavien aiempiin kokemuksiin, sillä harkinnan käytön epäonnistumisten nähtiin havainnollistavan harkintavallan puutteiden seurauksia.

Jos ei olis harkintamahollisuutta käyttää, niin niin siinähan sitä sitte oltas, että mistä se ihminen sitä apua sitte hakis. Niin kyllähän siinä sitte kävis niin, että hän jäis tonne kadulle asumaan tai lapsilla ei olis vaatteita tai ruokaa, jos se on vanhemmilla menny juomiseen ja kyllähän tää yhteiskunta aika kaaoksessa olis sen jälkeen. S9

Taustoittavien luokkien lopputulemana on se, ettei toimeentulotuen asiakkaita pystytä auttamaan riittävästi tai pahimmassa tapauksessa ollenkaan, koska asiakkaiden tilannetta ja tarpeita ei kyetä ottamaan huomioon kokonaisvaltaisesti. Esille tuli näkemys siitä, että harkintavallan puuttumisen seurauksena päätöksentekijät eivät voisi ottaa huomioon asiakkaiden erilaisia ja erityisiä elämäntilanteita, koska heillä ei olisi toimintavaihtoehtoja. Harkinnan puutteita ja puuttumista arvioitiin myös suhteessa päätöksenteon reunaehtoihin ja auttamismahdollisuuksien nähtiin kapenevan erityisesti liian tarkkojen ohjeistusten tai lainsäädännön seurauksena. Harkinnan käyttöä edellyttävä tilannekohtainen joustavuus määrittyi aineistossa asiakkaan todellisiin tarpeisiin vastaamisen ehdoksi ihmisten elämäntilanteiden erilaisuuden vuoksi.

Erilaisista taustaluokista huolimatta se, että toimeentulotuen päätöksenteossa ei kyetä auttamaan asiakkaita, johtaa lopulta pitkälti samoihin seurauksiin. Aineiston perusteella asiakkaiden ongelmat ja sitä myötä myös yhteiskunnalliset ongelmat lisääntyisivät. Erilaisista taustaluokista johtuen ongelmien lisääntyminen tapahtuisi kuitenkin erilaisin painotuksin ja välivaihein. Kaikille taustaluokille yhteiset seuraukset muodostavat pääluokan *Yksilöä ja yhteiskuntaa koskevat seuraukset*. Kuitenkin *Harkintavallan puute* -taustaluokalla on vielä toinen pääluokka eli *Sosiaalityön luonnetta koskevat seuraukset*, jossa harkintavallan täydellisen poistumisen nähtiin tuottavan sosiaalityön luonteen muutoksia toimeentulotukityössä.

Kaikille taustaluokille yhteisten seurausten pääluokka *Yksilöä ja yhteiskuntaa koskevat seuraukset* jakautuu kolmeen yläluokkaan. Nämä luokat ovat *Syrjäytymisen kasvu*, *Eriarvoisuuden kasvu* ja *Kriisiytymisen lisääntyminen*. Aineistossa yksimielinen näkemys oli, että toimeentulotuen harkintavalta on niin merkittävä ominaisuus, että jos harkintaa ei olisi, näkyisivät haittavaikutukset suomalaisen

yhteiskunnan tilassa asti. Lisäksi harkinnan liian kapean käytön nähtiin johtavan lopulta yhteiskunnallisiin seurauksiin ja yhteiskunnallisen tason ilmiöihin. Tämän johdosta nämä muodostavat yhteisen pääluokan yläluokkineen.

Syrjäytymisen kasvu -yläluokka perustuu jonkinlaiseen yhteiskunnalliseen oletukseen siitä, millaista elämää kunkin yksilön tulisi elää, sillä syrjäytymisessä on kysymys jostakin ulkopuolelle jäämisestä. Harkintavallan puutteen ja puutteellisen harkinnan käytön seurauksena nimettiin toisaalta suoraan syrjäytymisen kasvu, mutta myös osallisuuden puute, jotka aineiston mukaan tarkoittavat molemmat ulkopuolelle jäämistä. *Syrjäytymisen kasvu* -yläluokka jakautuu kahteen alaluokkaan, jotka ovat *Yksilön syrjäytyminen yhteisöstä* ja *Yksilön jääminen yhteiskunnan ulkopuolelle*. Luokat ovat osittain syy-seuraus -suhteessa toisiinsa, sillä yksilön jääminen jonkin yhteisön ulkopuolelle voi johtaa lopulta laajemmin syrjäytymiseen yhteiskunnasta. Näin ei kuitenkaan kaikissa tilanteissa tapahdu.

Yksilön syrjäytyminen yhteisöstä -luokassa yksilö jää toimeentulotuen harkinnan puutteiden seurauksena ulkopuolelle yleisesti hyväksyttävistä tai oletetuista yhteisöistä. Tämä ei tarkoita, että toimeentulotuen harkinnan käytön puutteellisuus on ainoa syy ulkopuolelle jäämiselle, vaan harkinnan käytön puutteellisuus myötävaikuttaa syrjäytymiseen. Aineistossa esitettiin, että syrjäytyminen voi tarkoittaa esimerkiksi nuoren jäämistä opintojen ulkopuolelle, kun iän perusteella oletuksena on opintojen suorittaminen. Muita esimerkkejä olivat vastaavasti aikuisilla työelämän ja lapsilla tai nuorilla harrastusten ulkopuolelle jääminen. Esimerkit eivät perustuneet arvioihin siitä, mitä tapahtuisi, jos toimeentulotuen harkintavalta poistuisi kokonaan, vaan esimerkit nojautuivat kokemuksiin harkinnan liian kapeasta käytöstä. *Yksilön syrjäytyminen yhteisöstä* -luokassa yksilö ei ole syrjäytynyt kaikesta yhteiskunnan toiminnasta, vaan voi kuulua osaksi joitakin yhteisöjä. Syrjäytyminen koskee kuitenkin asiakkaan oman elämän kannalta olennaista osa-aluetta. Kyse on siis aineiston perusteella oikeastaan osittaisesta syrjäytymisestä.

Yksilön jääminen yhteiskunnan ulkopuolelle -luokassa yksilö on jäänyt normitetun yhteiskunnan ulkopuolelle. Yhteiskunnan tarkka määritelmä jäi aineistossa vaille yksiselitteistä määritelmää, mutta esille tuotiin monia esimerkkejä asioista, joiden ulkopuolelle toimeentulotuen asiakas voi yhteiskunnassa jäädä. Tällaisia olivat esimerkiksi asunnon, hoitokontaktien, työpaikan tai opiskelupaikan puuttuminen. Ero *Yksilön syrjäytyminen yhteisöstä* -luokkaan nähden on se, että *Yksilön jääminen yhteiskunnan ulkopuolelle* -luokassa syrjäytyminen on niin merkittävää, että se voidaan tulkita yhteiskunnan ulkopuolella elämiseksi. Tästä huolimatta esille ei tullut näkemystä siitä, että toimeentulotuen

hakijoilla ei olisi syrjäytymisen seurauksena minkäänlaista sosiaalista elämää, joten erilaiset epäviralliset verkostot kuten kaverisuhteet ovat mahdollisia.

Sit ei pystytä välttämättä auttamaan niin hyvin, ja osaa ei sitte todellakaa pystytä. Että sit syrjäytyy. S7

Toisessa yläluokassa eli *Eriarvoisuuden kasvu* -luokassa harkinnan puutteiden seuraukset kietoutuvat näkemykseen siitä, että yksilön tilanne heikkenee suhteessa muuhun väestöön eli eriarvoistuu. Etenkin ne asiakkaat kärsivät harkinnan puutteesta kaikkein eniten, jotka ovat jo jollakin tavalla muita kansalaisia heikommassa asemassa hakiessaan toimeentulotukea. Yksilötasolla eriarvoistuminen tarkoittaa asiakkaan jäämistä vaille erilaisia asioita. *Eriarvoisuuden kasvu* -luokka kiinnittyy läheisesti *Ihmisarvoisen elämän edellytysten turvaamisen sisältö* -luokkaan ja tarpeiden tasaamiseen (ks. luku 6.2.1). Eriarvoistuminen ei viittaa yhteiskunnan ulkopuolelle jäämiseen kuten syrjäytyminen, mutta kumpikin voi olla seurausta toinen toisistaan. Pahimmassa tapauksessa vaille jääminen kohdistuu perustarpeisiin (ks. tarkemmin luku 6.2.1). Aineistossa esimerkkeinä eriarvoisuuden kasvusta esitettiin, ettei lapsilla ei ole vaatteita tai perheellä ruokaa. Myös harrastusten ja opiskelun ulkopuolelle jääminen tuottavat syrjäytymisen lisäksi eriarvoisuutta. Alla olevissa aineisto-otteissa kuvataan toimeentulotuen harkinnan käytön tarkoitusta. Tarkoitukset tekevät näkyväksi eriarvoisuudelta turvaamisen tavoitteen.

No perimmäinen tarkoitus mä aattelen, on yhteiskunnassa jossain päätetty sellanen normi mikä on, minkä alapuolelle menee, ni sä oot köyhä. Et sä et pysty sellast niinku elämää viettämään, mikä niinku nyky-yhteiskunta on, et sä pystyt sun perustarpeet tyydyttämään niinku jollain tasolla, ni se ois se niinku se ihan keskeisin siinä, tarkoitus nimenomaan. Se et sä pystyt perustarpeita tyydyttämään semmosella jollain niinku suht hyväksyttävällä tasolla niinku just varmaan niinku suhteessa muuhun väestöön. S7

Vähän tasataan niinku niitä mahdollisuuksii, et mitä muillakin niinku paremmin toimeentulevilla ihmisillä on, et annetaan niinku niitä mahdollisuuksii niillekin perheille [joilla ei näitä mahdollisuuksia muuten ole]. S6

Kolmas yläluokka on *Kriisiytymisen lisääntyminen*. Kriisiytyminen lisääntyy, mikäli asiakas ei saa apua jo alkaneeseen kriisiinsä tai hänen tilanteensa muuttuu kriisiksi toimeentulotuen harkinnan puutteiden seurauksena. Jos asiakas jää vaille apua, on monissa tilanteissa mahdollista, että ongelmat kärjistyvät ja kriisiytyvät nopeasti. *Kriisiytymisen lisääntyminen* -luokassa tuotiin esille monia esimerk-

kejä erilaisista harkinnan puutteiden seurauksista, mutta erityisen paljon painoarvoa sai käsitys asunnottomuuden lisääntymisestä. Muita esimerkkejä olivat rikollisuuden, lastensuojelun asiakkuuksien, velkaantumisen, pahoinvoinnin ja päihdeongelmien lisääntyminen, opintojen hidastuminen sekä lääkkeiden saannin ja sairaudenhoidon vaikeutuminen. Pahimmillaan harkintavallan puuttumisen pelättiin jopa johtavan asiakkaan itsemurhaan toivottomassa tilanteessa.

Kyllä niinku lisääntyis ihmisten taloudelliset vaikeudet entisestään, mikä sitten taas vaikuttaa psyykkiseen ja fyysiseen hyvinvointiin ja perhe-elämään ja varmasti itsemurhatilastoihinki. S1

Kriisiytymisen lisääntyminen -luokalla on selkeitä kiinnekohtia uudistuneeseen toimeentulotuen päätöksentekoprosessiin ja Kelan käytäntöihin. Nämä kiinnittyvät edellä luvussa 6.1.1 esiteltyyn *Kelan työtä paikkaavat keinot* -luokkaan. Aineistossa tuotiin esille huolta siitä, että Kela tekee liian ankaria tulkintoja asiakkaan tilanteesta, eikä ota huomioon asiakkaan kokonaistilannetta, asioiden sosiaalista puolta tai sitä etteivät kaikki asiakkaat osaa asioida Kelassa. Näiden seikkojen johdosta asiakkaan tilanne pääsee kriisiytymään. Lisäksi ongelmallisena pidettiin jo aiemmin esille tuotua Kelan päätöksenteon hitautta. Kriisiytymisellä viitattiin tässä yhteydessä tyypillisesti ongelmiin lääkkeiden saamisessa ja asumisessa.

Asiakkaan pitäis osata hakea kelan päätökseen niinku oikasua ennen ku me voidaan täältä myöntää, tai tarkistusta siihen kelan päätökseen -- mikä taas me koetaan [siten] että asiakkaan tilanne jatkuu viikkoja ja kuukausia ja sitten se kriisiytyy vielä pahemmin. S1

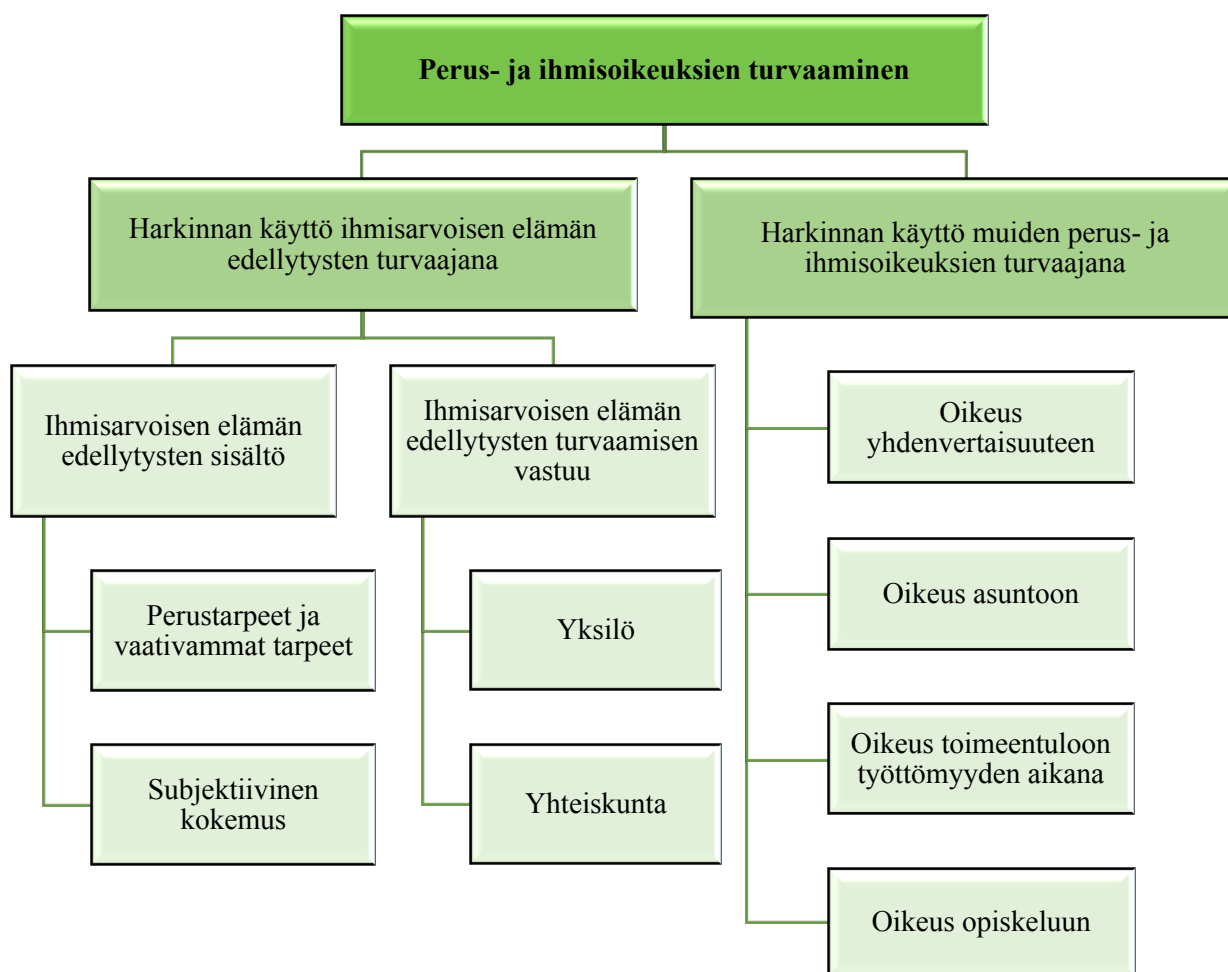
Harkintavallan puute -taustaluokan toinen oma seurausten pääluokka on *Sosiaalityön luonnetta koskevat seuraukset*. Aineistossa tuli esille ajatus siitä, että harkintavallan poistuminen johtaisi sosiaalityön idean katoamiseen toimeentulotukityöstä, jolloin työtä voisi tehdä kuka tahansa. Harkinnan merkitys ei näin ollen ole keskeinen ainoastaan yksilön ja yhteiskunnan näkökulmasta, vaan myös työntekijän näkökulmasta. Koska harkinnan käyttö ja harkintavalta nähtiin aineistossa sosiaalialan työn *ominaisuutena*, suhtauduttiin sen poistumisen mahdollisuuteen vakavasti. Harkintavalta on sidoksissa auttämismahdollisuuksien laajuuteen ja harkintaa pidettiin myös toimeentulotuen inhimillisenä elementtinä. Huolta aiheutti se, kuinka asiakkaat pärjäisivät, jos harkintavaltaa ei olisi. Aineistossa esiintyi näkemyksiä jopa sen puolesta, että jos harkinta poistuisi ei sosiaalityöllä olisi enää minkäänlaista roolia toimeentulotuen parissa.

Kyllä mä ite koen että, että tuota se harkintavalta on tietenkin siis hirveen tärkeäähän se on -- mä en oikeen ymmärrä että miksi, mihin me tarvittais sitä meidän työtä toimeentuloasioissa ylipäänsä ellei meillä olis mitään harkintavaltaa -- S2

Kuten edellä läpi käydyt harkinnan puutteita ilmentävät luokat osoittavat, ei haastatteluissa tullut esille, että harkintavallan poistumisella voisi olla positiivisia seurauksia. Pohdintaa aiheutti kuitenkin se, että toimeentulotuen harkinnan käyttöön on asiakkaiden ja työntekijöiden keskuudessa opittu ja totuttu, mikä saattaa vähentää asiakkaan vastuuta omasta tilanteestaan, kun asiakas voi luottaa harkinnan käytön luomaan viimesijaiseen turvaverkkoon. Oikeudellisesti harkintavallan poistuminen voisi turvata esimerkiksi muodollista yhdenvertaisuutta, mutta aineistossa huomio kiinnittyi vahvasti pohdintoihin haitallisista seurauksista, eikä tämä näkemys saanut kannatusta. Kaiken kaikkiaan kuukaan haastateltava ei halunnut luopua harkintavallasta, mutta osa oli valmiita luovuttamaan jotain osia toimeentulotuen päätöksenteosta Kelalle perustoimeentulotuen lisäksi. Perusteeksi tietyistä toimeentulotuen osista luopumiselle esitettiin, ettei päätöksentekoon nähty tarvittavan vähäisestä harkinnan määrästä johtuen sosiaalialan koulutusta. Harkinnan puutteiden havainnollistaminen tekee näkyväksi erilaiset uhkakuvat seurauksista, mikäli asiakasta ei saada autettua. Kuitenkin toimeentulotuella myös tuetaan kansalaisten hyvinvointia ja yksilön kokemat hyödyt kertautuvat, kun samanlaisessa tilanteessa olevia asiakkaita pystytään auttamaan.

6.2 Harkinnan käytön merkitykset perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisessa

Harkinnan käyttö perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisessa jakautuu kahteen pääluokkaan, jotka ovat *Harkinnan käyttö ihmisarvoisen elämän edellytysten turvaajana* ja *Harkinnan käyttö muiden perus- ja ihmisoikeuksien turvaajana*. Seuraavalla sivulla olevassa kuviossa 1. on esitetty aineistossa esiintyneet perus- ja ihmisoikeuksien turvaamista ilmentävät luokat. Kuten kuviosta käy ilmi, on käsitteellistyksissä hyödynnetty oikeudellisia käsitteitä etenkin *Harkinnan käyttö muiden perus- ja ihmisoikeuksien turvaajana* -luokassa. Aineiston analyysin teoriaohjaavuus on siis painottunut erityisesti tässä osassa analyysia.

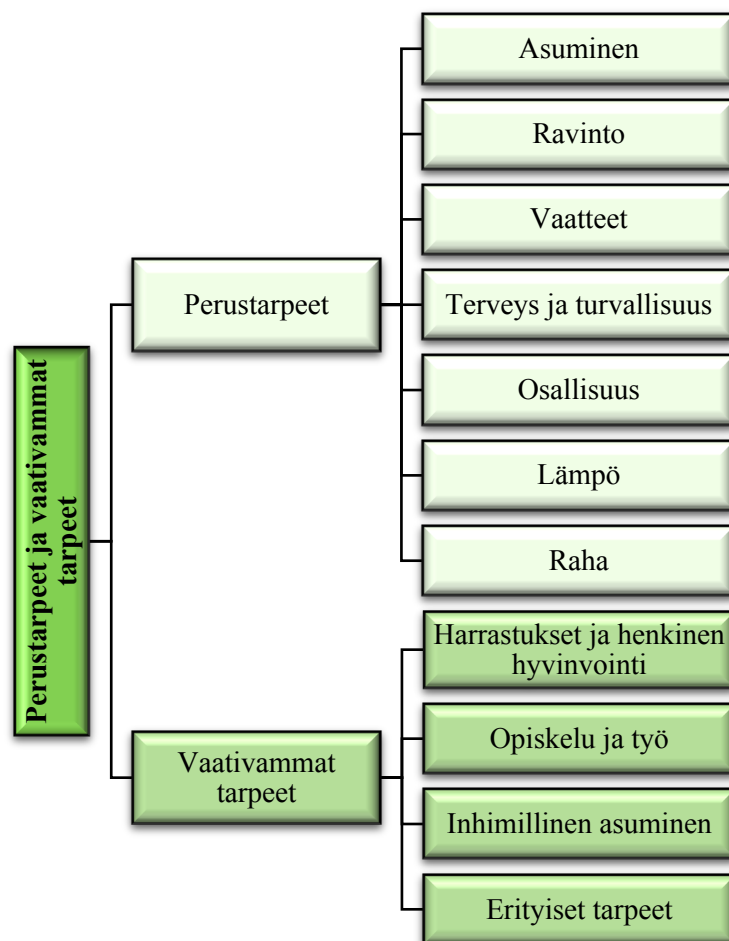


Kuvio 2. Perus ja ihmisoikeuksien turvaaminen harkinnan käytöllä

6.2.1 Harkinnan käyttö ihmisarvoisen elämän edellytysten turvaajana

Toimeentulotuen päätöksenteon harkinnan käytön merkitykset ja tärkeys kytkeytyvät moniin perus- ja ihmisoikeuksiin, joista ensimmäinen on perustuslain 19.1 §:ssä määritetty oikeus välttämättömään toimeentuloon ihmisarvoisen elämän edellytysten turvaamiseksi. *Harkinnan käyttö ihmisarvoisen elämän edellytysten turvaajana* -pääluokka jakautuu kahteen yläluokkaan, jotka ovat *Ihmisarvoisen elämän edellytysten sisältö* ja *Ihmisarvoisen elämän edellytysten turvaamisen vastuu*. Ensimmäinen yläluokka ilmentää, millaisia asioita turvataan, kun turvataan ihmisarvoisen elämän edellytyksiä. Toinen yläluokka puolestaan ilmentää näkemyksiä siitä, kenen vastuulla näiden edellytysten turvaaminen on. Ihmisarvoisen elämän edellytysten sisällön tarkka määrittely on ollut oikeudellisesti ja yhteiskuntatieteellisesti vähäistä ja jokseenkin epätarkkaa. Tämän vuoksi haastateltavien piti määritellä, millaisia asioita heidän ymmärtääkseen ihmisarvoisen elämän edellytyksiin kuuluu. *Ihmisarvoisen elämän edellytysten sisältö* -luokka jakautuu kahteen alaluokkaan, jotka ovat *Perustarpeet ja vaativammat tarpeet* ja *Subjekttiivinen kokemus*.

Alla oleva kuvio 3. ilmentää tarkemmin *Perustarpeet ja vaativammat tarpeet* -luokan sisältöä. Luokka koostuu nimensä mukaisesti toimeentulotuen hakijoiden perustason ja vaativamman tason tarpeista. Aineistossa ei syntynyt täyttä yhteisymmärrystä siitä, mitkä tarpeet kuuluvat perustarpeisiin ja mitkä vaativampiin tarpeisiin, mutta yhteinen käsitys oli, että hakijoiden tarpeet voivat olla eri tasoisia. Asuminen, ravinto, vaatteet, terveys ja turvallisuus, osallisuus, lämpö ja raha nähtiin pääsääntöisesti perustarpeisiin kuuluviksi. Aineistossa rahalla viitattiin näkemykseen siitä, että yksilön välttämätön toimeentulo on turvattava euromääräisesti, koska nyky-yhteiskunnassa edellytetään rahan käyttöä. Ihmisarvoisen elämän edellytysten turvaaminen ei kuitenkaan jää perustarpeiden turvaamisen tasolle, vaan myös toimeentulotuen asiakkaiden vaativampia tarpeita on turvattava. Erityisesti vaativampien tarpeiden turvaamisessa harkinnan käytön merkitys muodostuu keskeiseksi.



Kuvio 3. Perustarpeet ja vaativammat tarpeet

Vaativammiksi tarpeiksi aineistossa esitettiin harrastukset ja henkinen hyvinvointi, opiskelu ja työ, inhimillinen asuminen ja erityiset tarpeet. Henkisellä hyvinvoinnilla tarkoitettiin esimerkiksi itsensä

toteuttamisen mahdollisuutta ja mielekästä tekemistä. Erityisillä tarpeilla puolestaan tarkoitettiin esimerkiksi hoitotasapainoa, hoitoon pääsyä ja erityisryhmille suunnattuja palveluita sekä laajemmalti heikommassa asemassa olevien ihmisten tarpeiden tasaamista muuhun yhteiskuntaan nähden. Jälkimmäinen näkökulma liittyy sosiaalihuoltolaissa määritettyyn velvollisuuteen kiinnittää erityistä huomiota niiden asiakkaiden edun toteutumiseen, jotka ovat *erityisen tuen tarpeessa* (SHL 4§). Toimeentulotuen päätöksenteossa hakijoiden vaativampiin tarpeisiin vastaaminen on siis sekä vaativamassa tilanteessa olevien asiakkaiden tarpeisiin vastaamista, että kenen tahansa asiakkaan perustarpeet ylittäviin tarpeisiin vastaamista. Jäljemmissä tilanteissa voidaan pyrkiä kattamaan välillisesti myös aineettomia tarpeita.

Sivistyneessä yhteiskunnassa myös tämmöset henkisen hyvinvoinnin perut, yhteisöllisyyttä ja kaikkea muuta, että on mahdollisuus toteuttaa itseäänkin. S3

Riippuen siitä asiakkaan tilanteesta -- että mikä se tila on, onko siellä vanhus tai sairas ihminen tai onko siellä joku perhe, jossa on uupuneita vanhempia tai erityislapsia. Ni nehän sitten tarvii sitten eri palveluita sillä tavalla, että se olis kuitenkin ihmisarvosta se elämä, ettei se ois ihan, ihan siellä jossakin alarajalla. S4

Ihmisarvoisen elämän edellytysten turvaamiseen velvoitetaan perustuslain 19.1 §:ssä, mutta sillä on kiinnekohtia myös perustuslain 7 §:ään (oikeus elämään), TSS-Sopimuksen 11 artiklaan ja Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13 artiklaan. Luvussa 3.1.2 on tuotu esille, että perustuslain 19.1 § ja 7 §:t turvaavat yhdessä ihmisarvoisen elämän edellytysten toteutumista, tarkoituksena varmistaa edellytysten vähimmäistason turvaaminen. Aineistossa perustarpeet ilmentävät tätä vähimmäistasoa. Perustarpeisiin aineistossa sisällytetty turvallisuus on mainittu myös erikseen perustuslain 7 §:ssä, joten tältä osin perustarpeiden yhteys painottuu kyseiseen pykälään. Harkinnan merkitys suhteessa perustuslain 7 §:ään on kuitenkin aineiston perusteella vaihteleva. Perustuslain 7 §:n mukaiset edellytykset tulee aineiston mukaan turvata toimeentulotuella, mutta harkinnan merkitys liittyy siihen, onko perustoimeentulotuen päätöksenteko onnistunut. Jos siis perustoimeentulotuen myöntämisessä on puutteita voi perustuslain 7 §:n toteutuminen vaarantua.

TSS-sopimuksen 11 artiklassa määritetään oikeus *tydyttävään elintagoon*. Tydyttävän elintason sisällöksi on kyseisessä artiklassa määritetty ravinto, vaatetus, sopiva asunto sekä oikeus elinehtojen jatkuvaan parantamiseen. Oikeus elinehtojen jatkuvaan parantamiseen on toimeentulotuen kannalta

haasteellinen, koska toimeentulotuen viimesijaisuudesta johtuen sillä ei voida turvata elinehtojen jatkuva parantamista. Aineistossa ravinto, vaatetus ja sopiva asunto määrittyvät perustarpeiksi, kuten edeltä käy ilmi. Ne ovat siis sekä tyydyttävän elintason että ihmisarvoisen elämän edellytyksiä.

Ihmisarvoisen elämän edellytysten sisältö -yläluokan toinen alaluokka, eli *Subjektiiivinen kokemus* on pitkälti vastakkainen *Perustarpeet ja vaativammat tarpeet* -luokalle. *Subjektiiivinen kokemus* -luokassa käsitys on, ettei ihmisarvoisen elämän edellytyksiä voida tai pidä määritellä. Aineistossa esiintyi näkemys siitä, että ihmisarvoisen elämän edellytyksiä ei voida määritellä, koska jokaisella ihmisellä tulisi aina olla mahdollisuus määritellä mitä juuri hänen näkökulmastaan ihmisarvoiseen elämään kuuluu.

Se varmaan lähtee siitä että asiakas saa ite kertoa siitä että mitkä o hänelle semmoset kriteerit, liittypä ne sitten talouteen tai sosiaalisuuteen, terveyteen tai psyykkiseen terveyteen, mitkä pitäis täytyä että hänen tilanteensa pitäis olla, että hän näkis että hänen elämänsä on tasapainossa -
- S1

Aineistossa tuli esille myös ymmärrys siitä, että kun ihmisarvoisen elämän edellytyksiä joudutaan turvaamaan toimeentulotuella, on kysymys aina poikkeustilanteesta. Näin ollen ihmisarvoisen elämän edellytyksiä ei pitäisi lähtökohtaisesti määritellä. Toiveena esitettiin, että toimeentulotuen rooli olisi mahdollisimman vähäinen ihmisarvoisen elämän edellytysten turvaamisessa, eikä kukaan joutuisi tilanteeseen, jossa edellytykset määritellään ulkopuolelta. Täten *Subjektiiivinen kokemus* -luokassa ihmisarvoisen elämän edellytyksiin voi kuulua mitä tahansa yksilö määrittää siihen kuuluvaksi omasta näkökulmastaan. Tosiasiassa toimeentulotuen päätöksenteossa poikkeustilanteita tulee jatkuvasti, mutta hakijan oma tahto on aina tärkeä ottaa huomioon.

Et kyl ihmisellä täytyy itsellä olla sitä sanavaltaa paljon asioihin -- eli ihmisen ei tarvi ottaa palveluita ja tukea vastaan vastoin omaa tahtoansa ku ihan poikkeustilanteessa -- käytännössä tietyntyyppiset tilanteet sitte sitä itsemääräämisoikeutta voi rajoittaa -- mut sitte tuota jotenki ulkoopäin tai jotenki täytyy määritellä inhimillisen elämän puitteet. S2

Harkinnan käytön merkitykset ja rooli ihmisarvoisen elämän edellytysten turvaajana ei ollut aineistossa yksiselitteinen, mihin kietoutuukin laajempi keskustelu vastuusta. Aineistossa keskeiseksi muodostui sen pohdinta, onko toimeentulotuella ylipäättään roolia ihmisarvoisen elämän edellytysten tur-

vaamisessa ja jos on, minkä tahon tulisi ottaa vastuu turvaamisesta. *Ihmisarvoisen elämän edellytysten turvaamisen vastuu* -luokka jakautuu edelleen kahteen alaluokkaan, jotka ovat *Yksilön vastuu* ja *Yhteiskunnallinen vastuu*.

Yksilön vastuu -luokassa korostuu, että yksilöllä on aina jonkinlainen vastuu omasta tilanteestaan. Kuitenkin alaikäisten toimeentulotuen hakijoiden kohdalla on tarkastettava ensin vanhempien elatuskyky (TTTL 2.1 §)³⁶⁴ ja vanhemmat ovat myös laajemmin vastuussa lapsen hyvinvoinnista (esim. lastensuojelulaki 2 §). Aineistossa yksilön vastuulla viitattiinkin aikuisen velvollisuuteen ottaa vastuuta omasta tilanteestaan. Esille tuli näkemys siitä, että sosiaalihuollon keinot ovat rajalliset, mutta toisaalta asiakas voi aina omilla toimillaan parantaa tai heikentää tilannettaan. Vastuun määrittäminen asiakkaalle itselleen korostuu erityisesti niissä tilanteissa, joissa asiakas ei ole yhteistyökykyinen ja haluaa toimia oman näkemyksensä mukaan. Mitä enemmän yksilön vastuu korostuu, sitä pienempi on toimeentulotuen harkinnan merkitys, koska toimeentulon varmistaminen on ensisijaisesti yksilön omalla vastuulla. Aineiston perusteella yksilön vastuu omasta tilanteestaan ei kuitenkaan ole koskaan ainoastaan yksilöllä, mutta viime kädessä vastuu on aikuisella eikä häntä voida väkisin auttaa.

Eihän me voida kenenkään elämää suoraan muuttaa sillä, että sille myönnetään rahaa asiaan x, että se voi olla osatyökalu siinä motivaation luomisessa ja siinä motivoimistyössä, mutta se että se viimesijainen vastuu on henkilöllä itsellään omasta elämästään ja siihen me ei voida avopalveluilla eikä toimeentulotuella voida ikävä kyllä mitenkään vaikuttaa niin vahvasti -- S3

Yksilön vastuu itsestään tai tilanteestaan määrittyy aineistossa rajalliseksi, sillä jos yksilön voimavarat eivät riitä ja hän haluaa ottaa apua ja tukea vastaan, siirtyy vastuu yhteiskunnan turvaverkostolle. Tämä ymmärrys muodostaa *Yhteiskunnan vastuu* -luokan, jossa yksilön sijaan yhteiskunnalla on viimesijainen vastuu. Aineistossa esiintyi näkemys, että aikuinenkaan ihminen ei aina pysty pitämään huolta itsestään, jolloin asiakkaan etu on varmistettava muulla tavoin. Samoin alaikäisten hakijoiden kohdalla vastuu lapsen edun toteutumisesta on viimekädessä viranomaisella, mikä on määritetty myös lastensuojelulain 2 §:ssä. Viranomaisen vastuu lapsen edun toteutumisesta konkretisoituu huomattavasti aikaisemmassa vaiheessa kuin aikuisen edun varmistaminen. Erään näkemyksen mukaan aikuisen voimavarat määrittävät sen painottuuko vastuu yksilölle vai yhteiskunnalle.

Mikäli asiakkaalla on niin vaikea se tilanne, niin kyllä sillon yhteiskunnan täyty enemmän ottaa vastuuta sen asiakkaan tilanteesta -- mutta jos sitte että sillä asiakkaalla on edellytyksiä pitää

³⁶⁴ Ks. tarkemmin edellä luku 2.2 ja jäljempänä luku 7.2.1.

ittestään huolta, että hän voi hankkia koulutusta taikka osa-aikatyötä tai jotaki työtä, niin silloin tietenkin hänellä on enemmän vastuuta siitä omasta ihmisarvosesta elämästä -- S1

Yksilön vastuu ja *Yhteiskunnan vastuu* -luokat poikkeavat toisistaan sen suhteen, kenellä nähdään olevan nimenomaisesti viimesijainen vastuu ihmisarvoisen elämän edellytysten turvaamisesta. Ensisijainen tavoite ja toive on aina, että yksilöllä itsellään on riittävät voimavarat ihmisarvoisen elämän edellytysten turvaamiseen. Luokille yhteinen ymmärrys on, ettei yhteiskunnan vastuu suoranaisesti poista yksilön vastuuta ja päinvastoin, mutta yhteiskunnan jäsenellä on oikeus saada apua, jos hän sitä tarvitsee. *Yhteiskunnan vastuu* -luokka jakautuu edelleen kahtia *Kelan vastuu* ja *Sosiaalihuollon vastuu* -alaluokkiin, sillä suomalainen toimeentulotukijärjestelmä perustuu uudistuksen myötä näiden kahden organisaation väliseen työnjakoon. Alaluokat kietoutuvat siis siihen, kummalle taholle vastuu *Yhteiskunnan vastuu* -luokan sisällä määrittyy. Aineistossa keskeiseksi määrittyi se, mielletäänkö kunnan vastuu ensisijaiseksi vai viimesijaiseksi suhteessa Kelaan. Toimeentulotukilain kolmas luku ohjaa menettelyä toimeentulotukiasioissa, mutta Kelan ja kunnan työnjako ei ole tosiasiasa yksiselitteinen.

Kelan vastuu -luokassa ihmisarvoisen elämän edellytysten turvaamisen vastuu määrittyi aineistossa perustarpeisiin vastaamisen osalta ensisijaisesti Kelalle. Käsitys perustoimeentulotuesta ihmisarvoisen elämän edellytysten turvaajana ei ole sinänsä uusi, sillä aiemmin tehdyissä tutkimuksissa toimeentulotuen primääritavoite eli välttämättömän toimeentulon turvaaminen on määrittynyt perustoimeentulotuen vastuulle³⁶⁵. Erään näkemyksen mukaan nimenomaan Kelan toimeentulotukityö riittää pitkälti turvaamaan ihmisarvoisen elämän edellytykset.

Kelan perustoimeentulotuki turvaa tota ruokaa ja asumista ja lääkkeitä, ni mun mielestä se että jos mietitään harkinnanvarasta toimeentulotukea suhteessa ihmisarvosen elämän edellytysten turvaamiseen, ni se ei oo kauhee iso se rooli. S8

Sosiaalihuollon vastuu ihmisarvoisen elämän edellytysten turvaamisesta on aineiston perusteella Kelan vastuuta moninaisempi. *Sosiaalihuollon vastuu* -luokka pitää sisällään ensinnäkin näkemyksen siitä, että vastuu ihmisarvoisen elämän edellytysten sisällöksi määriteltujen vaativampiin tarpeisiin vastaamisesta määrittyy perustarpeet ylittävältä osalta yksinomaan kunnille. Näkemys liittyy yksinkertaisesti siihen, että näitä ei nähdä perustoimeentulotukeen kuuluviksi. Lisäksi ymmärrys oli, että

³⁶⁵ Ks. Kuivalainen – Saikku 2010, s. 155.

harkinnalla myönnetyn toimeentulotuen luonteeseen nimenomaisesti kuuluu jonkinlainen mahdollisuuksien laajentamisen aspekti.

Toisekseen luokka pitää sisällään käsityksen, että sosiaalihuollon vastuu ihmisarvoisen elämän edellytysten turvaamisesta painottuu erityisesti silloin, kun Kela ei kokonaisvaltaisesti turvaa hakijan perustarpeita. Korostunut huoli aineistossa oli, että Kela ei ota huomioon asiakkaan kokonaistilannetta ja tosiasiallista taloudellista tilannetta. Kysymys on oikeudellisesta ongelmasta, sillä toimeentulotuen määrä on toimeentulotukilain 6 §:n mukaisesti sidoksissa *käytettävissä oleviin tuloihin*. Aineistossa esitettiin, että asiakas on voinut käyttää varansa esimerkiksi velkojen maksuun, jolloin hänellä ei tosiasiallisesti ole käytettävissään niitä tuloja, jotka Kela on ottanut perustoimeentulotuessa huomioon. Tällöin ihmisarvoisen elämän edellytysten turvaaminen jää sosiaalihuollon vastuulle. Haastateltavien kokemuksena näyttäytyi, että sosiaalihuollon jälkeen ei ole viranomaistahoja, jotka voisivat asiakasta hänen tilanteessaan auttaa, joten asiakkaan on välttämätöntä saada apua sosiaalihuollosta.

-- täydentävän toimeentulotuen asiat on monesti, ne on niinku kaikista viimesijaisimpia vaikka perusasioiden turvaamiseksi asumisen tai jonki perus- tai ruokaan liittyen -- kyllä silloin se sosiaalitoimen -- rooli ja vastuu on hirveen iso et niitten perustarpeitten osalta -- meil on vielä viimesijasempi turvaverkko siinä kelan jälkeen asiassa ku se meidän jälkeen ei tavallaan oo enää viranomaistahoa tahoa toista -- S2

Kolmanneksi *Sosiaalihuollon vastuu* -luokassa tuli esille näkemys siitä, että sosiaalihuollon rooli ihmisarvoisen elämän edellytysten turvaajana on olennainen myös sosiaalialan työn luonteen vuoksi. Tällöin viimesijaisena turvana toimiminen tarkoittaa sosiaalihuollon velvollisuutta turvata erityisen heikossa tilanteessa olevien kansalaisten ihmisarvoisen elämän edellytysten toteutumista harkintaa käyttämällä. Kyse ei siis ole siitä, että sosiaalihuollon vastuu määrittyisi Kelan toiminnan seurauksena, vaan sosiaalihuollon vastuu määrittyy sosiaalityön auttamislunteen perusteella. Vastuun nähtiin kasvavan asiakkaan tilanteen vaikeuden mukaan. Jos asiakas on esimerkiksi vakavasti sairastunut, nuori huumeidenkäyttäjä tai vaaraksi itselleen tai muille, nähtiin sosiaalihuollon harkinnan käytön vastuun kasvavan. Erään näkökulman mukaan sosiaalihuollon vastuu tulee kaikkiaan tulevina vuosina jopa entisestään kasvamaan.

Tää yhteiskunta menee nyt niin lujaa ja heikompiosaisia tulee entistä enemmän niin kyllähän se meidän niinku rooli kasvaa koko ajan. S9

Kelan ja sosiaalihuollon väliseen vastuunjakoon liittyi myös epäselvyyttä. Aineistossa tuotiin esille huoli siitä, että asiakkaita siirrellään kunnan ja Kelan välillä epäselvien vastuunjakojen seurauksena. Näissä tilanteissa asiakas ikään kuin putoaa Kelan ja kunnan väliin. Kritiikkiä kohdistui kuitenkin myös oman organisaation tapaan vastuuttaa Kelaa sillä seurauksella, että päätöksentekijä ei pysty auttamaan apua tarvitsevia asiakkaita. Näissä tilanteissa kunnissa saatetaan organisatoristen ohjeiden johdosta tehdä nopeasti hylkäävä päätös ja asiakasta ohjataan hakemaan toimeentulotukea Kelasta.

Meidän tiimissä se on mennyt tiukemmaksi se harkintavallan käyttö -- et en minä näe niinku mitään järkeä siinä et nyt iha niinku kurjassa tilanteessa olevien ihmisten tilannetta pitäis kurjistaa entisestään. S1

Kelan ja sosiaalihuollon välisiä vastuunjaon haasteita summaa hyvin aineistossa esille tullut käsitys siitä, että sosiaalihuollon työntekijät toimivat asiakkaan asioiden ajajina.³⁶⁶ Aineistossa asiakkaan asioiden ajo määrittyi asiakkaan oikeuksien varmistamiseksi suhteessa Kelan työskentelytapoihin. Aineiston perusteella oikeuksien varmistamisen tarve voi perustua sosiaalihuollon ja asiakkaan jakamaan näkemykseen siitä, että asiakkaan tilanne on taloudellisesti tosiasiassa Kelan näkemystä huonompi. Esille tuotiin myös kunnan päätöksentekijöiden tarve toimia Kelan päätösten lainmukaisuuden valvojina. Esimerkkeinä Kelan päätösten lainvastaisuudesta haastateltavat antoivat perusteet toman perusosan alentamisen, ylijäämän siirrot ja tulojen jälkikäteisen huomioon ottamisen. Sosiaalihuollossa koettiin velvollisuudentunnetta huolehtia asiakkaan oikeuksien toteutumisesta, mikäli heidän ymmärryksensä mukaan Kelan päätöksissä on virheitä.

Sit se o tuonu ehkä meil semmosen uuden roolin, roolin niinku asiakkaiden asioiden ajajana niinku siihen suuntaa, et jos ja kun me huomataan niitä virheitä siellä kelan päätöksessä, joka on ihan niinku vastoin voimassaolevaa lakia, ni sit ollaan tavallaan semmosii opastajii kelalle niissä päätösten korjaamisessa myöskin. S9

6.2.2 Harkinnan käyttö muiden perus- ja ihmisoikeuksien turvaajana

Aineisto antaa selkeitä viitteitä siitä, että toimeentulon turvaamisella on perustuslain 19.1 §:n lisäksi kiinnekohtia muihin perus- ja ihmisoikeuksiin. Aineiston perusteella toimeentulon turvaaminen on edellytys tiettyjen perusoikeuksien toteutumiselle, mutta toimeentulotuen harkinnan käytöllä voidaan

³⁶⁶ Sosiaalityön tutkimuksessa asiakkaiden asioiden ajo (*advocacy*) on jäsenetty sosiaalihuollon työskentelytavaksi silloin, kun auttamisen ja tukemisen keinot ovat riittämättömiä. Asioiden ajo tarkoittaa tällöin heikomman puolelle asettumista ja hänen oikeuksiensa varmistamista. Lähtökohta on eettinen, mutta kyse on juridisten oikeuksien turvaamisesta. Ks. Juhila 2006, s. 179–183.

myös mahdollistaa suoraan tiettyjen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. *Harkinnan käyttö muiden perus- ja ihmisoikeuksien turvaajana* -luokalla on useita yläluokkia, joista ensimmäisen muodostaa aineistossa hyvin keskeisessä asemassa ollut *Oikeus yhdenvertaisuuteen* (PL 6§). Yhdenvertaisuuden turvaaminen harkinnan käytöllä määrittyi aineistossa kahtalaiseksi ja nämä näkökulmat muodostavat kaksi alaluokkaa: *Yhdenvertaisuuden turvaaminen harkintaa rajoittamalla* ja *Yhdenvertaisuuden turvaaminen harkintaa käyttämällä*.

Yhdenvertaisuuden turvaaminen harkintaa rajoittamalla -luokassa korostuu tarve asettaa rajoitteita harkinnan käytölle. Jonkinlaisten raamien olemassaoloa pidettiin harkinnan käytön kannalta tärkeänä, jotta samanlaisessa tilanteessa olevat asiakkaat saavat samanlaista kohtelua eikä päätöksentekijöille satu ylilyöntejä. Osa haastateltavista suhtautui kriittisesti omassa työyhteisössään ilmenneisiin erilaisiin ratkaisukäytäntöihin, osa puolestaan toi esille kuntakohtaisia ja laajimmillaan valtakunnallisia eroja päätöksenteossa. Keskeisiksi keinoiksi epäyhtenäisten ratkaisujen välttämiseksi esitettiin riittävän kattavia ja selkeitä ohjeita ja myöntämisperiaatteita sekä kansallisen tason keskustelua myöntämiskäytännöistä. Lisäksi eräänä näkemyksenä oli, että oman harkinnan käytön kriittinen tarkastelu ja arviointi ovat välineitä yhdenvertaisuuden turvaamiselle. Esille tuotiin myös erityisesti pienissä kunnissa korostuvana seikkana se, että toimeentulotuen asiakkaat saattavat keskustella keskenään saamistaan päätöksistä. Näiden keskustelujen myötä asiakkaiden kokemukset epätasa-arvosta saattavat olla voimakkaita, vaikka objektiivisesti tai juridisesti arvioituna kysymys ei olisi epäyhdenvertaisesta kohtelusta. *Yhdenvertaisuuden turvaaminen harkintaa rajoittamalla* -luokassa toimeentulotuen päätöksentekoprosessissa harkinnan rajoituksilla turvataan *muodollisen yhdenvertaisuuden* toteutumista.

Yhdenvertaisuuden turvaaminen harkintaa käyttämällä -luokassa yhdenvertaisuuden turvaaminen näyttäytyy yksilön näkökulmasta harkinnan käyttöä edellyttävänä. Yhteisesti jaettu näkemys aineistossa oli, että hakijan tilanteen erityisyys ja yksilöllisyys edellyttävät aina tilannekohtaista arviointia. Asiakkaiden tilanteet nähtiin niin monimutkaisina, ettei niitä ajateltu voitavan laittaa yksinkertaisiin kaavoihin. *Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden* toteutumisen kannalta korostui, ettei päätöksenteko saa muodostua liian kaavamaiseksi inhimillisyyden ja asiakaslähtöisyyden kapenemisen seurauksella. Erään näkökulman mukaan epätasa-arvoinen harkinnan käyttö voi joissain tilanteissa olla jopa perusteltua, jos sillä saadaan tuotettua asiakkaalle huomattavaa apua. Yhdenvertaisuutta turvataan käyttämällä toimeentulotuen harkintaa eriarvoisuuden vähentämiseksi esimerkiksi lisäämällä asiakkaan osallisuutta ja mahdollisuuksia (ks. luku 6.1.2).

Oikeus yhdenvertaisuuteen -luokan alaluokkien välisen suhteen tekee vaikeaksi näkemys siitä, että toimeentulotuen päätöksentekijän pitäisi pystyä turvaamaan yhdenvertaisuus jokaisen yksilön kohdalla turvaten samanaikaisesti hakijoiden keskinäinen yhdenvertaisuus. Kaiken kaikkiaan seuraava aineisto-ote summaa hyvin yhdenvertaisuuden turvaamisen haasteen toimeentulotuen päätöksenteossa.

Koitetaan kuitenkin vaikka yksilökohtaisesti, tilannekohtaisesti arvioidaan ni halutaan kuitenkin kokonaisuus pitää mielessä, et tää on tätä niinku ikuista tasapainoilua nii yleisen -- ja sit tämän erityisen välillä. S7

Toinen yläluokka on *Oikeus asuntoon*, joka sai myös hyvin paljon painoarvoa aineistossa. Oikeus asuntoon jakautui kahteen alaluokkaan, jotka ovat *Asunnon olemassaolo* ja *Inhimillinen asunto*. Aineiston jaottelu on yhteneväinen oikeudellisen käsityksen kanssa, sillä oikeudessa on määritetty yhtäältä oikeus asuntoon (esim. PL 19.4 §; Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 31 artikla) ja toisaalta oikeus *sopivaan* asuntoon (TSS-sopimuksen 11 artikla). TSS-sopimuksen näkemys vastaa pitkälti *Inhimillinen asunto* -luokan käsitystä. Uudistetun sosiaalisen peruskirjan 31 artiklan näkemyksessä oikeudesta asuntoon on nimenomaisia yhtymäkohtia taloudellisiin näkökulmiin, sillä 3 kohdan mukaan sopimusosapuolten on tehtävä asumisen kustannukset kohtuullisiksi siten, että vähävaraisemminkin on mahdollisuus asumiseen.

Asumisen turvaamisen tarve käy ilmi jo aiemmista luvuista harkinnan käytön ja harkinnan puutteen seurauksien sekä ihmisarvoisen elämän edellytysten turvaamisen tarkastelusta. *Asunnon olemassaolo* -luokassa johtavana näkemyksenä on se, että jokaisella ihmisellä tulee olla edes jonkinlainen asunto. Erään näkemyksen mukaan asumisen turvaaminen on tilanteessa kuin tilanteessa kunnissa toimivien toimeentulotuen päätöksentekijöiden velvollisuus. Harkinnan käytön merkitystä korostaa aineistossa esiintynyt näkemys siitä, että Kelan ei nähdä aina tukevan asumista riittävästi. Eräässä haastattelussa oikeus asuntoon määrittyi vastikkeettomaksi subjektiiviseksi oikeudeksi.³⁶⁷

Käytännössä meillä ja minulla olis [on] velvollisuus aina turvata se asuminen sitoutu asiakas pitkäjänteiseen työhön vai [tai] ei. Mut muilta osin sillon ku -- kyse ei oo tämmöisestä perus elämiseen liittyvästä turvasta, perusoikeuksista, niin sillon mää aattelen sen näin, että se toimeentulotuen harkintavalta on osa sitä säännöllistä työtä jonku tavoitteen saavuttamiseksi. S2

³⁶⁷ Vastaava näkemys on esitetty myös oikeuskirjallisuudessa. Tuori pohtii, että perustuslain 19.1 §:ssä määritetty oikeus välttämättömään huolenpitoon edellyttää asumisen turvaamista. Hänen mukaansa tästä on johdettavissa, että asumisen turvaaminen asunnottomuuden tilanteissa on subjektiivinen oikeus perustuslain 19.1 §:n nojalla. Ks. Tuori 2011b, s. 750.

Asunnon olemassaolo -luokassa yksilön asumisen turvaamisella on myös laajempi tarkoitus, eli asunnottomuuden ehkäisy, joka oli aineistossa sekä yksilötason että yhteiskunnallisen tason tavoite. Asunnottomuuden ja kodittomuuden ehkäisystä määrätään Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 31 artiklan toisessa kappaleessa, jossa asunnottomuudeksi määrittyy se, ettei ole asuntoa, asunto on turvaton tai epäterveellinen, asunnosta puuttuu lämpö, valaistus tai vesi tai että asuminen tilapäisessä ratkaisussa on jatkunut kohtuuttoman pitkään³⁶⁸. Kuten luonnehdinnasta käy ilmi, asunto turvaa ihmisarvoisen elämän edellytyksiin kiinnittyviä perustarpeita. Asunnottomuuden viitekehyksessä asumisen turvaaminen kietoutuu lisäksi yksityisyyden suojaan. Perustuslain 19.4 § liittyy perustuslain 10 §:ään siten, että ulkoisten puitteiden riittävä taso on yksityisyyden suojan yksi edellytys. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että asumisen tulee olla yksityisyyden toteutumisen mahdollistavalla tasolla.³⁶⁹ Toimeentulotuen harkinnan käyttö etenkin asunnottomuuden ehkäisemisen merkityksessä turvaa siis myös yksityiselämän suojan toteutumista. Aineiston mukaan joissain tapauksissa toimeentulotuen harkinnan käytöllä voidaan estää tai ennaltaehkäistä esimerkiksi asiakkaan asumista kadulla.

Jos ei olis harkintamahollisuutta käyttää niin -- kyllähän siinä sitte kävis niin, että hän [asunnoton toimeentulotuen hakija] jäis tonne kadulle asumaan -- S9

Inhimillinen asuminen -luokassa velvollisuudeksi ei määrittynyt ainoastaan sen turvaaminen, että jokaisella on asunto vaan sen turvaaminen, että jokaisella on inhimillinen asunto. Aineistossa näkemys inhimillisestä asumisesta pitää sisällään ajatuksen siitä, että asunnon tulee tukea hyvinvointia, ja että asunnossa on esimerkiksi ehjät huonekalut. Lisäksi aineiston perusteella asunnon tulee vastata erityisryhmien eli esimerkiksi lapsiperheiden ja vanhusten tarpeita. Erityisesti niissä tilanteissa, joissa inhimillistä asumista ei ole turvattu perustoimeentulotuella tai muilla tuloilla, korostuu harkinnan käytön merkitys oikeuden toteutumisen varmistamiseksi.

Mun mielestä se ei oo niinku pelkkää ihmisarvoa et sul on asunto missä sää niinku elät, vaan sen oikeesti tarvis olla semmonen inhimillisen olonen asunto, et ei se oo mikään luukku missä sää vaan oleskelet. S8

³⁶⁸ Mikkola 2017, s. 51; Oikeus asunnottomuuden ehkäisyyn ja vähentämiseen näyttäytyy myös Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 23 artiklassa koskien ikääntyneiden oikeutta sosiaaliseen suojeluun, 19 artiklassa koskien siirtotyöläisten oikeutta suojeluun sekä 30 artiklassa, jossa määrätään oikeudesta suojeluun köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä vastaan. Jäljempää määrätään vielä erikseen sopimusosapuolia edistämään sosiaalisesti syrjäytyneiden tai köyhien tai sosiaaliselle syrjäytymiselle tai köyhyydelle alttiiden henkilöiden ja heidän perheidensä oikeutta asuntoon.

³⁶⁹ Viljanen 2011, s. 393–394.

Kolmannen yläluokan muodostaa *Oikeus toimeentuloon työttömyyden aikana*. Hakijalle on toimeentulotukilaissa määritetty velvollisuus ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi (TTTL 2a §) sekä velvollisuus toimia muutoinkin työvoimapolitiittisesti toimeentuloa turvaavalla tavalla (TTTL 10 §). Aineiston perusteella toimeentulotuella voidaan turvata ensisijaisten etuuksien piiriin pääsemistä mahdollistamalla tai helpottamalla asiakkaan velvoitteiden toteuttamista esimerkiksi kulkemista tuke-
malla. Tällöin toimeentulotuen harkinnan käytöllä tuetaan perustuslain 19.2 §:n mukaista perustoi-
meentulon turvaa. Toisaalta toimeentulotuki voi muodostaa asiakkaan ainoan tulonlähteen, mikäli hakijalla ei ole oikeutta ensisijaiseen etuuteen eli tässä tilanteessa työmarkkinatukeen tai työttömyys-
päivärahaan. Lisäksi toimeentulotuella voidaan tukea asiakkaan työssäkäyntiä, mitä pidettiin tär-
keänä. Harkinnan käytön merkitys korostui erityisesti hakijan työhön kulkemisen mahdollistami-
sessa. Esimerkkeinä annettiin toimeentulotuen myöntäminen matkakorvauksiin, bussikorttiin tai
haja-asutusalueilla auton käytöstä aiheutuviin kustannuksiin. Tällöin tuetaan yksilön vapautta käydä
töissä ja pyritään mahdollistamaan henkilön omat keinot hankkia elanto.

Neljäs yläluokka on *Oikeus opiskeluun*. Perustuslain 16.2 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava kansalaisten mahdollisuus perusopetusta edeltävään ja perusopetuksen jälkeiseen opiskeluun sekä it-
sensä kehittämiseen varallisuuden estämättä. Tyypillisesti opintotukijärjestelmän on nähty vastaavan
tähän varallisuuserojen tasoittamisen vaatimukseen.³⁷⁰ Aineisto kuitenkin osoittaa, että toimeentulo-
tuen harkinnan merkitys opintojen turvaamisessa on suuri, koska opintoetuedet eivät kata kaikkia
opintoihin liittyviä kustannuksia. Kaikille ei myöskään synny oikeutta opintoetuuksiin. Myös TSS-
sopimuksen 13 artiklassa ilmaistu velvoite tehdä opetus yleisesti saavutettavaksi³⁷¹ korostaa toimeen-
tulotuen ja sen päätöksenteossa käytettävän harkinnan merkitystä. Harkinnan merkitys opetuksen saa-
misen turvaamisessa kytkeytyy lisäksi yhdenvertaisuuden turvaamiseen, koska jokaisella kansalai-
sella on oltava varallisuuden estämättä tosiasialliset mahdollisuudet opetukseen. Mahdollistaminen
tarkoittaa käytännössä esimerkiksi toimeentulotuen myöntämistä lukiokirjoihin tai matkakustannuk-
siin opetukseen osallistumiseksi.

*Sen [perustarpeiden] lisäksi -- pikkusen tarvehierarkias niinkun hienovarasempiin asioihin mennä, vaikkapa oikeus työhön ja koulutukseen ja tämmösiin, niin semmoset pitäis pystyy ma-
hollistamaan, se että ihmisel on mahdollisuus tavotella niitä tuota asioita. S2*

³⁷⁰ Tuori 2011a, s. 611–612, 616–617.

³⁷¹ Tuori 2011a, s. 607.

Kaiken kaikkiaan toimeentulotuen päätöksenteon harkintavallan käytöllä on keskeinen merkitys perus- ja ihmisoikeuksien tosiasiallisena turvaajana. Kuten edeltä käy ilmi, voidaan toimeentulotuen harkinnan käytöllä turvata suoraan toimeentulotuen hakijoiden ja sosiaalihuollon asiakkaiden perus- ja ihmisoikeuksia. Kun huomioon otetaan vielä välillinen perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen, on harkinnan merkitys kokonaisuudessaan hyvin merkittävä. Toimeentulotuki ei kuitenkaan yksinään toteuta perus- ja ihmisoikeuksia, mutta myötävaikuttaa keskeisesti niiden toteutumiseen.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET

7.1 Tutkimuksen keskeiset tulokset

Tutkielman tavoitteena on ollut selvittää toimeentulotuen päätöksiä tekevien sosiaalialan ammattilaisten näkemyksiä harkinnan käytön erilaisista merkityksistä. Harkinnan käytön merkityssisältöjä on käyty edellä läpi harkinnan käytön keinojen ja niistä aiheutuvien seurausten, harkinnan puutteiden seurausten sekä perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Tässä luvussa jäsennän ensin tiivistetysti harkinnan käytön keinoja ja niiden merkityksiä sekä keskeisiä harkinnan puutteiden seurauksia tuoden samalla esille oikeudellisia kiinnekohtia. Sen jälkeen käyn läpi keskeiset tulokset koskien toimeentulotuen harkinnan käytön merkityksiä perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta tehden samanaikaisesti huomioita siitä, millainen arvo toimeentulotuen harkinnan käytölle määrittyy. Tämän jälkeen vuorossa on analyysin tulosten käsittely suhteutettuna laajempaan yhteiskunnalliseen kontekstiin ja teoreettiseen viitekehykseen. Viimeiseksi otetaan katse eteenpäin sosiaaliturvajärjestelmän tulevaisuudensuuntia ja tämän tutkielman toteuttamista koskevan pohdinnan kautta.

7.1.1 Harkinnan käytön moninaiset merkitykset

Aineistossa tuli esille monia erilaisia harkinnan käytön merkityksiä yksilön, yhteiskunnan ja ammattilaisten näkökulmasta sekä oikeudellisesti tarkastellen. Toimeentulotukea on luonnehdittu vahvasti tilannesidonnaiseksi etuudeksi³⁷² ja toimeentulotuen ominaispiirteenä on pidetty sitä, ettei sen myöntäminen kiinnity tiettyyn sosiaaliseen riskitilanteeseen³⁷³. Toimeentulotuen tarve voi siis syntyä monenlaisissa elämäntilanteissa. Tilannesidonnaisuus näyttäytyikin läpi aineiston, minkä johdosta oli luontevaa ja välttämätöntä muodostaa *Toimeentulotuen hakemisen tilanteet* -taustaluokka ja sen neljä yläluokkaa: *Tilapäinen tarve*, *Kriisitilanne*, *Jatkuva heikentynyt taloudellinen tilanne* sekä *Pitkäaikainen ongelma*. Toimeentulotuen tarkoitus nojaa viimesijaisuuteen ja väliaikaisuuteen³⁷⁴. Aineistossa tuli kuitenkin esille se tosiasiallinen seikka, että osa asiakkaista on elänyt ja tulee jatkossakin elämään pitkään pelkän toimeentulotuen varassa³⁷⁵.

³⁷² Karjalainen – Hiilamo – Raivio 2003, s. 10; Kuivalainen 2013, s. 15.

³⁷³ Saari – Behm 2017, s. 132.

³⁷⁴ Karjalainen – Hiilamo – Raivio 2003, s. 39. Toimeentulotukilain 1.2 §:ssä määritetyssä ehkäisevän toimeentulotuen tarkoituksesta (omatoimisen suoriutumisen edistäminen ja pitkäaikaisen toimeentulotukiriippuvuuden ehkäisy) käy ilmi, ettei toimeentulotukea ole tarkoitettu pysyväisluontoiseksi etuudeksi.

³⁷⁵ Näkökulma on vahvistettu myös kansallisissa tilastoissa ja aiemmassa tutkimuksessa. Viime vuosina toimeentulotukiasiakkuuksien kesto on pidentynyt. Toimeentulotuen vuositilastoissa pitkäaikaisasiakkaiksi on laskettu 10–12 kuukautena kalenterivuoden aikana toimeentulotukea saaneet asiakkaat. Kauppinen – Moisio – Munkkila 2013, s. 32, 39; Saari – Behm 2017, s. 132–133.

Harkinnan käytön keinot tuovat esille erilaisia konkreettisia tapoja toteuttaa PL 19.1 §:n mukaista jokaisen oikeutta välttämättömään huolenpitoon toimeentulotuen päätöksenteossa. Tämän lisäksi erilaiset harkinnan käytön keinot kietoutuvat muihin lakisääteisiin tavoitteisiin, joista tuon esille olennaisimmat aineistosta muodostettujen luokkien käsittelyn ohella. Aineistosta muodostetut harkinnan käytön keinojen neljä pääluokkaa eli *Ehkäisevät ja ylläpitävät keinot*, *Tukevat ja eteenpäin vievät keinot*, *Kontrolloivat keinot* ja *Työn organisointiin liittyvät keinot* tuovat omalla tavallaan esille harkinnan käytön merkityksiä ensi sijassa yksilön kannalta, mutta myös laajemmin yhteiskunnassa positiivisten vaikutusten kautta. Koska analyysin yhtenä tavoitteena oli pilkkoa harkinnan käytön merkitykset pieniin havainnollistaviin osiin, muodostui aineistosta monia luokkia.

Tutkimusasetelma korostaa toimeentulotuen ja sosiaalityön yhteyttä, sillä tutkimusjoukkona ovat sosiaalityöntekijät ja sosiaaliohjaajat. Toimeentulotuen hakeminen ei silti tarkoita, että hakijalla olisi aina myös sosiaalityön tarve³⁷⁶. Sosiaalityön tarpeen puuttuminen tulee tässä yhteydessä ymmärtää siten, että toimeentulotuen hakija asioi sosiaalihuollossa vain toimeentulotukiasioissa, koska toimeentulotuki kuuluu lakisääteisesti aina osaksi sosiaalihuoltoa (TTTL 1.1§). Aineisto osoittaa, että vaikka asiakkaalla ei olisi sosiaalityön tarvetta, ei tämä suoraan vähennä harkinnan käytön merkitystä, koska harkintaa käyttämällä voidaan turvata samoja elämän edellytyksiä ja mahdollisuuksia kuin sosiaalityön tarpeessa olevien asiakkaiden tilanteissa. Esille tuli kuitenkin se, että toimeentulotukea käytetään ja halutaan käyttää sosiaalityön työvälineenä osana pitkäjänteistä sosiaalityötä.

Harkinnan käytön erilaisten keinojen keskeinen sisältö ja merkitykset on koottu taulukoihin, jotka esittelen seuraavaksi. Erilaisista merkityksistä ei ole tarkoitus luoda tyhjentävää kuvausta, vaan tuoda aineiston perusteella esille keskeisiä merkityksiä. Samassa yhteydessä havainnollistan millaisiin oikeudellisiin tavoitteisiin harkinnan käytön keinot kytkeytyvät. Taulukoissa tilannesidonnaiset merkitykset on jäsennetty oikeanpuolimmaiseen sarakkeeseen neljän eri taustaluokan mukaisesti. Esitysjärjestys on aina seuraava: *Tilapäinen tarve*, *Kriisitilanne*, *Jatkuva heikentynyt taloudellinen tilanne* sekä *Pitkäaikainen ongelma*. Harkinnan käytön keinojen konkreettiset merkitykset saattavat muodostua eri luokissa samanlaisiksi, minkä johdosta merkitys toistuu taulukoissa. Tällainen merkitys on esimerkiksi tilapäisen tuen tarpeen poistuminen. Kaikki keinot eivät myöskään tuota kaikissa eri ha-

³⁷⁶ Saari 2017a, s. 26

kemisen tilanteissa omanlaisiaan merkityksiä, vaan ne voivat olla yhteisiä. Esimerkiksi *Jatkuva heikentynyt taloudellinen tilanne* ja *Pitkäaikainen ongelma* -luokkien tilanteissa olevien asiakkaiden näkökulmasta harkinnan käytöllä on yhteisiä merkityksiä.

Taulukoiden ensimmäinen sarake ”keino” ilmentää toimeentulotuen päätöksentekijöiden harkinnan käytön keinoja. Erilaiset keinot kietoutuvat siihen, mitä harkinnan käytöllä pyritään saamaan aikaiseksi. Kolmessa ensimmäisessä pääluokassa kyse on asiakastyössä suunnitelmallisesti asetetuista tavoitteista tai muilla tavoin hyväksi havaituista ratkaisuvaihtoehdoista. *Työn organisointiin sitoutuvat keinot* -luokka tuottaa kuitenkin poikkeuksen, sillä aineiston perusteella harkintaa ei välttämättä valita käytettävän tietyllä tavalla, vaan sitä pikemminkin ajaututaan tai on pakko käyttää tietyllä tavalla. Tässä luokassa sosiaalityöntekijöiden ja sosiaaliohjaajien ymmärrys eroaa oikeudellisesta harkintavallan ymmärrystavasta, sillä oikeudellisesti ratkaisun tekeminen on aina päätöksentekijän valinta. Toinen sarake eli ”sisältö” puolestaan ilmentää harkinnan käytön keinojen tarkempaa sisältöä. Viimeiseen sarakkeeseen ”tilannesidonnaiset merkitykset asiakkaalle” tai ”merkitykset ammattilaiselle ja asiakkaalle” on kuvattu erilaiset harkinnan käytön keinojen konkreettiset lopputulokset merkityssisällön muotoon sosiaalityöntekijöiden ja sosiaaliohjaajien ymmärrystapojen mukaisesti. Merkityssisällöt määrittyvät tutkimustuloksissa enemmän tai vähemmän suunnitelluiksi lopputuloksiksi. Suunnitelmallisuus ja tarkoituksellisuus kuitenkin korostuvat, mitä selittää toimeentulotuen käyttö sosiaalityön työvälineenä.

Taulukko 1. Ehkäisevät ja ylläpitävät harkinnan käyttökeinot ja niiden merkitykset

Keinot	Sisältö	Tilannesidonnaiset merkitykset asiakkaalle
<i>Ennaltaehkäisy</i>	Asian ratkominen ennen ongelmaa, positiivisten asioiden vahvistaminen	Tilapäisen tuen tarpeen poistuminen, muiden elämän osa-alueiden vahvistuminen Kriisissä positiivisten asioiden vahvistuminen, uuden kriisin ennaltaehkäisy Potentiaalisten ongelmien ehkäisy Uusien ongelmien syntymisen ehkäisy
<i>Kannattelu</i>	Tilanteen säilyttäminen ja ylläpito	Tilapäisen tuen tarpeen poistuminen Kriisissä muiden elämän osa-alueiden ylläpito ja säilyminen Tasapainottuminen ja positiivisten asioiden vahvistuminen
<i>Tilanteen pahe- nemisen ehkäisy</i>	Tilanteen kärjistymisen pysäyttäminen	Tilapäisen tuen tarpeen poistuminen Kriisin lieventyminen Taloudellisen tilanteen tasapainottuminen Ongelman saaminen hallintaan

Ehkäisevät ja ylläpitävät keinot -luokassa harkinnan käytön merkitykset ovat asiakkaan kannalta nykyistä tilannetta ylläpitäviä ja mahdollisia ongelmia ehkäiseviä. Ennaltaehkäisy ei ole ainoastaan yksittäinen yläluokka, vaan harkinnan käytön keino, jota pyritään toteuttamaan aina kun mahdollista. Se on periaatteellinen päätöksentekoa ohjaava näkökulma, sillä ideaalitavoite on, että ongelmia saadaan ehkäistyä jo ennen niiden syntymistä. Kuten monet harkinnan käytön keinot osoittavat, ei ideaalitavoite usein toteudu, koska asiakkaalla saattaa olla jo jokin ongelma hänen hakiessaan toimeentulotukea. Toimeentulotuen viimesijainen luonne edellyttää muiden tulon hankintatapojen ensisijaisuutta, joten asiakkaiden tilanteet saattavat kärjistyä ennen toimeentulotuen hakemista. Tällöin voidaan kuitenkin ehkäistä esimerkiksi jatko-ongelmia. *Kannattelu* ja *Tilanteen pahenemisen ehkäisy* -luokissa korostuu sen tärkeys, että asiakas saa tilanteeseensa apua silloin kun hän sitä hakee ja tarvitsee. Asiakkaan kannalta harkinnan käytön merkitykset kietoutuvat tilanteen helpottumiseen. Kannattelu tarvitaa, kun jokin asia horjuttaa pärjäämistä, mutta tilanteessa on asioita, joista kannattaa pitää kiinni. Tilanteen pahenemisen ehkäisyä taas tarvitaan tilanteen tai elämänsuunnan kääntämiseksi, jolloin onnistumisen lopputuloksena on tilanteen saaminen hallintaan, oli kyse sitten jatkuvasta taloudellisen tuen tarpeesta, kriisistä tai ongelmasta.

Oikeudellisesti ennaltaehkäisyn keinot kietoutuvat toimeentulotukilain 1.1 §:ssä määritettyyn ehkäisevän toimeentulotuen tarkoitukseen, mutta käytännössä ennaltaehkäisyä toteutetaan myös täydentävän toimeentulotuen päätöksenteossa. Edellä läpi käytyjen seikkojen valossa harkinnan käyttö määrittyy ennaltaehkäisyn edellytykseksi. *Ehkäisevät ja ylläpitävät keinot* -luokka kiinnittyy selkeästi myös sosiaalihuoltolain 1.1 § 1 kohtaan, jossa säädetään hyvinvoinnin ja sosiaalisen turvallisuuden ylläpitämisestä ja edistämisestä. Etenkin *Kannattelu* ja *Tilanteen pahenemisen ehkäisy* -luokat toteuttavat ylläpitämisen tavoitetta. Samoin sosiaalihuoltolain 15 §:ssä määritetty sosiaalityön tehtävä yksilön tai perheen elämäntilanteen vaikeuksien lieventäjänä linkittyy *Kannattelu* ja *Tilanteen pahenemisen ehkäisy* -luokkiin. Harkinnan käytön ehkäiseville ja ylläpitäville keinolle löytyy siis myös lakiin perustuva oikeutus ja vaikka kysymys onkin asiakaskohtaisista ratkaisuista.

Taulukko 2. Tukevat ja eteenpäin vievät harkinnan käyttökeinot ja niiden merkitykset

Keinot	Sisältö	Tilannesidonnaiset merkitykset asiakkaalle
<i>Muutoksen tukeminen</i>	Tilannekohtainen muutos Elämänmuutos	Tilapäisen tuen tarpeen poistuminen Kriisitilanteen purkautuminen Jonkin elämän osa-alueen kohentuminen Jonkin elämän osa-alueen kohentuminen Tilapäisen tuen tarpeen aiheuttaneen tekijän saaminen hallintaan tai poistuminen Kriisin aiheuttaneen tekijän saaminen hallintaan tai poistuminen Jatkuvaa heikentymistä aiheuttaneen tekijän saaminen hallintaan poistuminen Pitkäaikaisen ongelman saaminen hallintaan tai poistuminen
<i>Itsenäisen selviytymisen tukeminen</i>	Kannustaminen ja motivointi Mahdollisuuksien tukeminen	Omiin tavoitteisiin pääseminen Omiin tavoitteisiin pääseminen, aktiivisempi arki Arjen vakiintuminen Arjen normalisoituminen Tarttuminen mahdollisuuksiin, elämänlaadun paraneminen Tarttuminen mahdollisuuksiin ja muutokseen, elämänlaadun paraneminen

Tukevat ja eteenpäin vievät keinot -luokan alaluokat on esitetty sarakkeessa ”sisältö”, sillä ne kuvaavat nimensä mukaisesti yläluokan sisältöä. Kauttaaltaan *Tukevat ja eteenpäin vievät keinot* -luokassa pyrkimyksenä on yhteistyössä asiakkaan kanssa hänen nykytilanteensa ja elämäntilanteensa kohentaminen sekä eteenpäin pääseminen. *Kontrolloivat keinot* -luokkaan nähden erona on, että keinot eivät perustu asiakkaan kontrolloimiseen. Tukevien ja eteenpäin vievien keinojen lopputuloksena voi kuitenkin olla, että asiakas saa itse elämänsä tai ongelmansa hallintaan. *Tilannekohtainen muutos* -luokassa harkinnan käytön merkitykset kulminoituvat tilapäisen tuen tarpeen poistumiseen tai kriisitilanteen purkautumiseen myös niissä tilanteissa, joissa henkilöllä on jatkuvampi taloudellisen tuen tarve tai pitkäaikainen ongelma, koska kysymys on sen hetkisen tilanteen helpottamisesta. Toimeentulotuen myöntämisen kohde voi kuitenkin olla yksi monista haasteellisista asioista asiakkaan elämässä tai sitten ainoa elämän varrella toimeentulotuen tarvetta aiheuttava tekijä. *Elämänmuutoksen tukeminen* -luokassa korostuu toimeentulotuen välineellinen rooli asiakkaan elämää koskevien tavoitteiden toteuttamisessa. Tavoitteet voivat olla asiakkaan omia tai yhdessä sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan kanssa laadittuja. Lopputuloksena on kokonaisvaltaisempi muutos, joka on aineiston pohjalta nimetty elämänmuutokseksi.

Itsenäisen selviytymisen tukeminen -luokassa harkinnan käytön merkitykset vaihtelevat huomattavasti riippuen asiakkaan tilanteesta. Eteenpäin vievät askeleet voivat olla pieniä, kuten ruokaostosten

tekemisen mahdollistuminen tai suurempia kuten opiskelun aloittaminen elämänmuutoksen merkityksessä. Yhdelle asiakkaalle pieni muutos voi olla toiselle asiakkaalle suuri, ja ulkopuolisen silmin pieneltä näyttävä muutos voi olla yksilölle hyvinkin tärkeä. Olennaista on myös, että samanlaisessa tilanteessa olevilla asiakkailla voi olla erilaisia voimavaroja, joten eteenpäin meno esimerkiksi kriisin jälkeen voi olla toiselle terapian aloitus ja toiselle uusi työpaikka. Tästä johtuen *Kannustaminen ja motivointi* -luokassa asiakkaan näkökulmasta keskeinen merkitys on omiin tavoitteisiin pääseminen ja tavoitteet voivat olla hyvinkin moninaisia. Asiakas voi olla myös aktivointitoimenpiteiden kohteena. *Mahdollisuuksien tukeminen* -luokassa asiakkaan tilanteesta riippuen merkitys voi olla arkea sujuvoittava tai mahdollisuuksia laajentava.

Ehkäisevät ja ylläpitävät keinot -luokan yhteydessä mainittu sosiaalihuoltolain 1.1 §:n tavoite hyvinvoinnin ja sosiaalisen turvallisuuden edistämisestä ja ylläpitämisestä näyttäytyy myös *Tukevat ja eteenpäin vievät keinot* -luokassa. Edellisen luokan yhteydessä enemmän ylläpitävässä, tässä edistävässä merkityksessä. *Muutoksen tukeminen* -luokka puolestaan kietoutuu suoraan sosiaalihuoltolain 15 §:ssä määritettyyn sosiaalityön muutoksen tukemisen tehtävään. Kyseisen pykälän perusteella muutoksen tukeminen määrittyy kuitenkin suppeasti elämäntilanteen vaikeuksien lieventämiseksi ja osallisuudeksi. Aineiston valossa muutos on huomattavasti laajempi käsite kuten *Elämänmuutoksen tukeminen* ja *Mahdollisuuksien tukeminen* -luokat ilmentävät. *Itsenäisen selviytymisen tukeminen* -luokassa tulevat ilmi myös lakisääteiset tavoitteet henkilön ja perheen itsenäisen selviytymisen edistämiseksi (TTTL 1.1 §), omatoimisen suoriutumisen edistämiseksi (TTTL 1.2 §) sekä yksilön ja perheen omien toimintaedellytyksien vahvistamiselle (SHL 15§). Lisäksi itsenäisen suoriutumisen ja omatoimisuuden vahvistaminen on mainittu asiakaslain 4.1 §:n 2 kohdassa osana asiakkaan edun turvaamista. Se on siis keskeinen lainsäädännössä asetettu tavoite.

Kannustaminen ja motivointi -luokka toteuttaa edellä mainittua omien toimintaedellytysten vahvistamista, mutta myös sille ominaista aktivointitavoitetta. Toimeentulotukilain 2 a §:ssä säädetään hakijan velvollisuudesta ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi ja velvollisuuden laiminlyönnin perusteella hakijan perusosaa voidaan alentaa. Positiivisempaan aktivointi näyttäytyy kuitenkin, kun sitä tarkastellaan toimeentulotukilain 13.2 § kautta, jossa mainitaan ehkäisevän toimeentulotuen myöntökohteena aktivointia tukevat toimenpiteet. Tällöin kyse on enemmän kannustamisesta ja mahdollisuuksien lisäämisestä, eikä niinkään yksilön velvollisuuksien korostamisesta.

Taulukko 3. Kontrolloivat harkinnan käyttökeinot ja niiden merkitykset

Keinot	Sisältö	Tilannesidonnaiset merkitykset asiakkaalle
<i>Järjestelmän väärinkäytön hallinta</i>	Tahallisen väärinkäytön estäminen	Toiminnan ja käytöksen estyminen
<i>Asiakkaan ongelmien hallinta</i>	Tahattomien ongelmien hallinta	Tilapäisen tuen tarpeen poistuminen tekijään pureutumalla Kriisin purkautuminen Jatkuvaa heikentymistä aiheuttavan tekijän hallinta Avun saaminen pitkäaikaiseen ongelmaan

Kontrolloivat keinot -luokassa sosiaalityön rooli korostuu kaikkein vahvimmin. Harkinnan käytön merkitykset voivat kuitenkin muodostua ristiriitaisiksi, mikäli asiakkaalla on sosiaalityön tarve, mutta ei halua ottaa apua vastaan. Näissä tilanteissa asiakkaan ja sosiaalihuollon työntekijän näkemykset asiakkaan edusta eivät kohtaa. *Järjestelmän väärinkäytön hallinta* -luokassa merkitys asiakkaalle on se, että hänen toimintansa ja käytöksensä estyy. Riippuen esimerkiksi asiakkaan päihderiippuvuuden tilasta ja kuntoutumisen vaiheesta, voivat kokemukset toiminnan ja käytöksen estymisen merkityksistä olla negatiivisia tai positiivisia. Kontrolloivien keinojen tarkoitus on varmistaa, että asiakkaan arjen toiminnot mahdollistuvat myös silloin, kun hän ei pysty sitä itse varmistamaan. Tämä korostuu erityisesti *Asiakkaan ongelmien hallinta* -luokassa, jossa ongelma vaatii ulkopuolista apua. Ongelman hallinnan kannalta harkinnan käytön merkitys kulminoituu perusasioiden turvaamiseen, mutta parhaassa tapauksessa siihen, että asiakas haluaa ja saa tarvitsemaansa apua ongelmaansa.

Asiakkaan tukemista voidaan siis toteuttaa myös kontrolloivin keinoin. Kontrolloivien keinojen tarve korostuu erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden (SHL 4 §) ja lapsen oikeuksien varmistamisessa. Kontrolloivat harkinnan käytön keinot kietoutuvat ennen kaikkea asiakkaan ja lapsen etua koskevaan sääntelyyn. Asiakkaan edusta säädetään sosiaalihuoltolain 4 §:ssä ja sosiaalihuollon asiakaslain 4.2 §:ssä. Käytännön tasolla ja lainsäädännössä lapsen etu korostuu erityisen voimakkaasti. Lastensuojelulain 1 §:ssä lapselle määrittyy oikeus *erityiseen suojeluun*. Lapsen edusta taas säädetään muun muassa lastensuojelulain 4 §:ssä, sosiaalihuoltolain 5 §:ssä, sosiaalihuollon asiakaslain 10 §:ssä. Lisäksi lapsen edusta määrätään yleissopimuksessa lapsen oikeuksista (SopS 59–60/1991, jäljempänä lapsen oikeuksien sopimus) 3 artiklassa, jossa se määrittyy ensisijaiseksi muun muassa kaikissa sosiaalihuollon toiminna. Lapsen etu onkin lastensuojelun, lapsioikeuden ja lapsen oikeuksien sopimuksen

kantava periaate³⁷⁷. Lainsäädännön lähtökohta on, että velvollisuus lapsen edun toteuttamisesta on aina ensisijaisesti vanhemmilla, mutta edun vaarantuessa viranomaisella³⁷⁸.

Taulukko 4. Työn organisointiin sitoutuvat harkinnan käyttökeinot ja niiden merkitykset

Keinot	Sisältö	Merkitykset ammatilaiselle ja asiakkaalle
<i>Omaa työtä helpottavat keinot</i>	Työvaiheiden oikaiseminen, harkinnan huolimaton käyttö	Helpotus työpaineessa, potentiaaliset ongelmat jatkotyöskentelyssä Potentiaaliset seuraukset asiakkaalle, jos asioita jää huomaamatta
<i>Kelan työtä paikkaavat keinot</i>	Myöntö hylkäystilanteessa: erimielisyydet tuen tarpeesta tai työnjako-oista Myöntö akuutissa tilanteessa	Ammattilaisen työmäärän ja vastuun lisääntyminen Potentiaaliset ongelmat asiakkaalle, jos tarve ja työnjako epäselviä Ammattilaisen työmäärän ja vastuun lisääntyminen Asiakkaan tilanteen purkautuminen ja helpotuksen saaminen

Työn organisointiin sitoutuvat keinot -luokassa harkinnan käytön seuraukset eivät koidu ainoastaan asiakkaalle vaan myös ammatilaiselle. Näin ollen yllä olevan taulukon oikeanpuoleisessa sarakkeessa on esitetty molemmat näkökulmat. Tilannesidonnaisuutta ei ole eritelty, sillä harkinnan käyttö ei ole tässä luokassa ensisijaisesti sidoksissa asiakkaan tilanteeseen vaan työntekijän työtilanteeseen ja Kelan toimintaan. *Omaa työtä helpottavat keinot* -luokassa työvaiheiden oikaisemisen merkitys on ammatilaiselle sen hetkistä työpainetta helpottava, mutta saattaa tuottaa jatkossa ongelmia, koska asiakkaan kanssa työskentelylle ei ole luotu kunnollista pohjaa. Tällöin myös asiakas kärsii, koska hänen näkökulmastaan kaikki olennaiset seikat eivät välttämättä tule havaituiksi eikä hän saa niihin apua. *Kelan työtä paikkaavat keinot* -luokassa sekä hylkäystilanteissa että akuuteissa tilanteissa keskeinen merkitys kunnan päätöksentekijälle on se, että hänen työmääränsä ja vastuunsa lisääntyy. *Myöntö hylkäystilanteessa* -luokassa asiakkaan kannalta ongelmallista on, mikäli kunnan ja Kelan epäselvän vastuunjaon johdosta kukaan ei tartu hänen tilanteeseensa riittävän ajoissa eikä hän saa tarvitsemaansa apua. *Myöntö akuutissa tilanteessa* -luokassa merkitykset ovat asiakkaan kannalta positiivisia, koska nopean toiminnan johdosta tilanne saadaan purettua tai tilannetta helpotettua. Aineiston perusteella Kelan työstä on myös hyötyä, sillä Kelaan siirtynyt perustoimeentulotuen käsittely on vähentänyt kuntien työmäärää.

³⁷⁷ Toivonen 2017, s. 79.

³⁷⁸ Toivonen 2017, s. 89.

Työn organisointiin sitoutuvat keinot -luokassa harkinnan käytön keinot eivät aineistossa olleet aina sosiaalityöntekijöiden ja sosiaaliohjaajien mielestä hyväksyttäviä tai toivottavia. Nämä keinot irtautuvat myös lakisääteisistä toimeentulotuen päätöksenteon tavoitteista ja päätöksenteolle asetetuista velvoitteista. Toimeentulotukilain 4.3 §:n mukaan kunnan ja Kelan on tehtävä yhteistyötä toimeentulotukilain tarkoituksen toteuttamiseksi ja näiden tahojen välistä yhteistyötä korostetaan laajemminkin toimeentulotukilaissa. Pahimmassa tapauksessa epäselvät vastuunjaot estävät yhteistyön. Omaan työtä helpottavat keinot eivät myöskään toteuta ensi sijassa hyvän hallinnon takeita (PL 21 §), kun ne ymmärretään laajasti. Aineistossa painottui näkemys siitä, että vastuunjako vaatii tarkennusta ja että yhteistyössä on parannettavaa.

Harkinnan käytön keinojen ja niiden tuottamien merkitysten lisäksi harkinnan puutteiden erilaiset seuraukset tuovat esille harkinnan käytön merkityksiä ja arvoa. Tulosten valossa harkinnan puutteet viittaavat joko harkinnan liian kapeaan käyttöön tai harkintavallan puuttumiseen. Harkinnan puutteisiin suhtauduttiin aineistossa vakavasti ja yhteinen näkemys oli, että mikäli harkintavaltaa ei olisi tai harkintaa ei käytettäisi, näyttäytyisivät seuraukset yhteiskunnan tilassa asti. Seurauksista annetut esimerkit esitettiin tyypillisesti siten, että yksilön ongelman nähtiin lopulta lisäävän yhteiskunnallisia ongelmia. Ongelmat eivät siis kosketa vain yksittäistä toimeentulotuen asiakasta, vaan vaikuttavat laajemmalti viime kädessä yhteiskunnan tilaan.³⁷⁹ Vastaavasti edellä esiteltyt yksilölle positiivisia merkityksiä tuottavat harkinnan käytön keinot saavat lopulta aikaan positiivisia seurauksia yhteiskunnan tasolla.

Yksilöä ja yhteiskuntaa koskevat seuraukset -pääluokan kolme yläluokkaa ovat *Syrjäytymisen kasvu*, *Eriarvoisuuden kasvu* ja *Kriisiytymisen lisääntyminen*. Luokkien nimet ilmentävät suoraan sitä, mitkä keskeiset ongelmat aineiston mukaan lisääntyisivät yhteiskunnassa ja yksilötasolla, mikäli toimeentulotuesta puuttuisi harkinta tai harkinnan käyttö on puutteellista. Yksilötasolla syrjäytymisellä tarkoitettiin esimerkiksi opinnoista ulkopuolelle jäämistä, eriarvoisuudella esimerkiksi vaatteiden puuttumista ja kriisiytymisellä muun muassa velkaantumisen lisääntymistä sekä fyysisen ja psyykkisen pahoinvoinnin kasvua, joten harkinnan käytön merkitys kulminoituu esimerkiksi näiden konkreettisten

³⁷⁹ Tätä näkemystä alleviivaa se, että tuoreimmassa vuoden 2016 tilastossa toimeentulotukea saaneita henkilöitä oli 398 406, mikä on 7,2 % väestöstä. Ks. Tanhua – Kiuru 2016, s. 1. Kyse on nimenomaan toimeentulotukea saaneiden määrästä, joten toimeentulotuen hakijoita on ollut vielä enemmän, sillä tilasto ei ota huomioon kielteisiä päätöksiä. Kaikkiaan toimeentulotuen päätöksenteko koskee siis suurta osaa kansasta.

asioiden ehkäisemiseen. *Sosiaalityön luonnetta koskevat seuraukset* -luokka puolestaan kuvastaa aineistossa esitettyä näkemystä siitä, että jos toimeentulotuen harkinnan ominaisuus poistuisi, eivät päätöksentekijät kokisi toimeentulotukityötä sosiaalityön määritelmän ja luonteen mukaiseksi. Toimeentulotukityö ei myöskään olisi tällöin mielekäästä eikä siihen nähty enää tarvittavan sosiaalialan osaamista.

Syrjäytyminen ja eriarvoisuuden ehkäisy on aiemmassa tutkimuksessa nähty toimeentulotuen tavoitteina³⁸⁰. Aineistossa syrjäytymisen ja eriarvoisuuden kasvu nähtiin nimenomaan harkinnan puutteiden seurauksena, mikä johtaa tulkintaan siitä, että syrjäytymisen ja eriarvoisuuden ehkäisy edellyttävät toimeentulotuelta harkinnan ominaisuutta. Syrjäytymisen ja eriarvoisuuden estäminen on oikeudellinen³⁸¹ ja yhteiskuntapoliittinen sosiaalisesti väritty tavoite³⁸², jota käytännön tasolla toteuttavat sosiaalityöntekijät ja sosiaaliohjaajat. Eriarvoisuuden ehkäisy ja osallisuuden edistäminen on sosiaalihuoltolain 1.1 § 2 kohdassa asetettu lain tarkoituksiksi. Sosiaalihuoltolaissa eriarvoisuuden ehkäisy ja osallisuuden edistäminen on määritetty nimenomaisesti sosiaalityön erityistehtäviksi³⁸³ ja sosiaalihuollon ammattihenkilölain 4 §:ssä se määrittyy myös ammattieettiseksi velvollisuudeksi. Sosiaalityön tutkimuksessakin syrjäytyminen ja eriarvoisuuden ehkäisy on tunnistettu sosiaalityön tehtäviksi. Syrjäytymisen ehkäisy on tällöin osallisuuden edistämistä yksilön vahvuuksia ja voimavaroja vahvistamalla, jotta yksilö kykenee hallitsemaan ja ohjaamaan jatkossa itse omaa elämäänsä.³⁸⁴ Eriarvoisuuden ehkäisy puolestaan laajenee sosiaalityön yhteiskunnalliseksi tehtäväksi esimerkiksi eriarvoistavien rakenteiden kritisointi- ja purkamistehtävänä³⁸⁵.

Harkinnan käytön merkityksillä on tulosten perusteella erilaisia ulottuvuuksia. Ensinnäkin harkinnan käytön monet keinot osoittavat, että harkinnalla on tilannesidonnaisia, yksittäisen asiakkaan elämään vaikuttavia merkityksiä kuten elämäntilanteen ylläpito, ongelmien ennaltaehkäisy, helpotus, kriisistä selviäminen tai lisäarvon saaminen elämään. Toisekseen näillä käyttökeinoilla on oikeudellisia tarkoituksia. Niillä toteutetaan ensi kädessä oikeutta välttämättömään toimeentuloon (PL 19.1 §), mutta ajetaan myös muita oikeudellisia tavoitteita, joita lainsäätäjä on esimerkiksi sosiaalihuoltolakia ja

³⁸⁰ Kuivalainen 2013, s. 23–24.

³⁸¹ Ks. EOa Dnro 1441/2017.

³⁸² Saari 2017b, s. 49.

³⁸³ HE 164/2014 vp, s. 95, 110.

³⁸⁴ Juhila 2006, s. 119–121.

³⁸⁵ Raunio 2009, s. 87–88.

toimeentulotukilakia säätäessään asettanut. Toimeentulotukityö ja sosiaalityö ovat vahvasti lakisidonnaista työtä. Tulosten perusteella lainsäätäjän tahdon ja sosiaalityön omien lähtökohtien välille ei näytä syntyvän ristiriitaa, vaan niiden tavoitteet ovat pääosin yhteneväiset.

Kolmanneksi harkinnan käytöllä on merkityksiä toimeentulotukityötä tekeville sosiaalihuollon ammattilaisille. Heille harkinnan käyttö on merkittävä sosiaalityön työväline ja keskeinen osa toimeentulotukityötä. Tulosten perusteella harkinnan käytön mahdollisuus on se tekijä, mikä tekee toimeentulotuen päätöksenteosta sosiaalialan ammattitaitoa vaativaa työtä. Neljänneksi harkinnan käytöllä on yhteiskunnallisia merkityksiä. Yhteiskunnallisia tavoitteita voidaan ajaa tietoisesti tai tiedostamatta ja yksittäiset ratkaisut vaikuttavat viime kädessä yhteiskunnan tilaan. Yhteiskunnalliset merkitykset ovat suoraan sidoksissa poliittisiin tavoitteisiin³⁸⁶, mutta yksilön tilanteen ratkominen voi tuottaa myös toissijaisesti yhteiskunnallisia positiivisia vaikutuksia. Harkinnan käyttö ei tärkeystään huolimatta ole ongelmatonta, eikä harkinnan käyttöön suhtauduttu aineistossa yksinomaan positiivisesti. Kriittisiä huomioita tehtiin muun muassa harkinnan huolimattomasta käytöstä ja työvaiheiden oikaisemisesta. Lisäksi yhdenvertaisuuden turvaaminen ja yhteistyö Kelan kanssa näyttäytyivät haasteellisina ja kaikkiaan harkinnan käytön merkitykset ovat sidoksissa myös asiakkaan omiin toimiin.

7.1.2 Perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen harkinnan käytöllä

Toimeentulotuella toteutetaan perustuslain 19.1 §:n tarkoitusta, mutta kuten luku 3.1 osoittaa, on perustuslain 19.1 § sidoksissa myös muihin perus- ja ihmisoikeuksiin. Lisäksi perustuslain 22 § määrää vielä yleisestä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteesta. Tätä taustaa vasten on selvää, että toimeentulotuen päätöksenteko kietoutuu eri perus- ja ihmisoikeuksiin ja niiden turvaamiseen. Taulukossa 5 on esitetty toimeentulotuen harkinnan käytöllä turvattavat perus- ja ihmisoikeudet, jotka aineistossa ilmenivät.

Taulukko 5. Aineistossa esiintyneet harkinnan käytöllä turvattavat perus- ja ihmisoikeudet

Ihmisarvoisten elämän edellytykset
Oikeus yhdenvertaisuuteen
Oikeus asuntoon
Oikeus toimeentuloon työttömyyden aikana
Oikeus opiskeluun

³⁸⁶ Ks. myös Evans 2010.

Oikeuskirjallisuudessa tyypillisesti korostetaan, ettei harkinnan käyttö saa vaarantaa perus- ja ihmisoikeuksia ja perus- ja ihmisoikeuksien nähdään rajoittavan harkintavaltaa³⁸⁷. Aineiston mukaan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite voikin pakottaa työntekijän tekemään esimerkiksi myönteisen päätöksen asumisen turvaamiseksi. Arajärvi on kuitenkin todennut, että viranomaisissa työskentelevillä työntekijöillä on olennainen vastuu perusoikeuksien *tosiasiallisesta toteutumisesta*³⁸⁸. Tämä tarkoittaa tässä tutkielmassa sitä, että toimeentulotuen päätöksentekijöillä ja heidän harkinnan käytöllään on keskeinen merkitys perus- ja ihmisoikeuksien tosiasiallisena turvaajana. Toimeentulotuki eli raha on kuitenkin vain yksi osa näiden oikeuksien turvaamisesta, mutta taloudellinen toimeentulo on monien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen ehto ja edellytys.

Tulokset osoittavat, ettei vastuu ihmisarvoisen elämän edellytysten turvaamisesta kuitenkaan määrity toimeentulotuen päätöksenteossa yksioikoisesti. Aineistossa yksilöllä ja yhteiskunnalla nähtiin olevan yhteinen vastuu, jota asiakkaan tilanne ja voimavarat määrittävät. Asiakkailla nähtiin olevan oikeus saada apua ja tukea yhteiskunnalta, joten yksilöä ei pidetty yksin vastuullisena ihmisarvoisen elämän edellytysten turvaamisesta. Näkemykset mukailevat oikeudellista ymmärrystä, jossa vastuu perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisesta määrittyy valtiolle (ks. luku 3.1.3). Yksilön ja yhteiskunnan väliseen vastuunjakoon palataan vielä luvussa 7.2.4 laajemmassa kontekstissa.

Yhteiskunnan vastuu jakautuu toimeentulotuen päätöksenteossa Kelan ja kuntien kesken. Perustarpeiden osalta vastuu määrittyi pääasiallisesti Kelalle, mutta sosiaalihuollolle ja kunnalliselle toimeentulotukityölle määrittyi monimuotoisempi ja viimesijaisempi vastuu ihmisarvoisen elämän edellytysten turvaamisesta. Yleinen julkisen vallan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus (PL 22 §) tuli ilmi viittauksena sosiaalitoimen viimesijaiseen asemaan palvelujärjestelmässä. Peruste sosiaalihuollon vastuuttamiselle nojaa tällöin viranomaisasemaan. Sosiaalihuollon vastuulle ymmärrettiin kuuluvaksi myös perustarpeita vaativammat tarpeet ja toisaalta olennainen näkemys oli, että sosiaalihuollon työn luonteeseen kuuluu auttaminen. Sosiaalialan työn yksi ammattieettinen tehtävä on asiakkaiden hyvän elämän edistäminen³⁸⁹. Sosiaalialan työntekijän velvollisuudeksi ja yhteiskunnalliseksi tehtäväksi on määritetty asiakkaan ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja edistäminen³⁹⁰. Näin

³⁸⁷ Kotkas 2014, s. 42, 57; Kalliomaa-Puha 2014, s. 286; Mäenpää 2017, s. 283.

³⁸⁸ Arajärvi 2002, s. 86–87.

³⁸⁹ Vornanen – Hämäläinen – Törrönen 2017, s. 205.

³⁹⁰ Talentia 2017, s. 7, 11.

ollen sosiaalialan ammatillinen perusta tuottaa lainsäädännön ohella velvoitteen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiselle. Aineistossa työntekijöiden velvollisuudentunne perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiselle näyttäytyi kuitenkin jopa juridista velvollisuutta laajempaan. Kuntien ja Kelan vastuunjaon kysymykset puolestaan vahvistavat näkökulman siitä, ettei perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen määrity yhteiskunnassa yksiselitteisesti tietylle julkiselle taholle (ks. luku 3.1.3).

Toimeentulotuen harkinnan käyttö kiinnittyy inhimillisen elämän perusasioihin ja joskus ulkopuolisen silmin hyvinkin pieneltä vaikuttavilla asioilla voi olla ihmisen elämälle suuria merkityksiä. Aineistossa tuli esille myös se, että toimeentulotuen asiakkaat eivät aina osaa tai halua vaatia omia oikeuksiaan. Tällöin sosiaalihuollon tehtävänä on varmistaa oikeuksien toteutuminen. Ammatillisten velvoitteiden ohella tähän liittyvät hallintolaissa määritetyt hyvän hallinnon periaatteet sekä aiemmin mainittu asiakkaan edun ja lapsen edun toteuttaminen. Erityisesti hallintolain 8 §:ssä säädetty viranomaisen velvollisuus asiakkaan neuvontaan sekä 9 §:ssä säädetty velvollisuus käyttää asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä ovat keskeisiä velvollisuuksia asiakkaiden tietouden ja ymmärryksen varmistamisessa.

Kansainvälisoikeudellisesti toimeentulon turvaamiseen liittyvä oikeus, joka ei tullut haastatteluissa suoraan sanoitetuksi on *oikeus taloudelliseen suojeluun*. Oikeus on ilmaistu Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 16 ja 17 artikloissa. 16 artiklassa määrätään perheen oikeudesta muun muassa perhe-etuuksien myöntämiseen ja korostetaan nuorten perheiden oikeutta etuuksiin. Suomessa tämä on sidoksissa ensisijaisesti perustuslain 19.3 §:ään, mutta myös 19.1 §:ään ja toimeentulotukeen sen viimesijaisuuden perusteella. Lisäksi sopimuksen 17 artikla sisältää yleisen turvaamisvelvoitteen lasten ja nuorten sosiaaliseen, oikeudelliseen ja taloudelliseen suojeluun. Artikla koskee kaikkia alle 18-vuotiaita ja kiinnittyy lastensuojelulain 13 §:n velvollisuuteen riittävän toimeentulon ja asumisen turvaamiseksi.³⁹¹ Näin ollen toimeentulotuki turvaa viimesijaisena etuutena myös näitä oikeuksia, vaikkakin ensisijainen turvaaminen tapahtuu muun etuus- ja palvelujärjestelmän kautta.

Aiemmin läpi käydyllä osallisuuden edistämisellä ja syrjäytymisen ehkäisyllä on kiinnekohta myös perustuslain 14.4 § :n osallistumisoikeuksiin. Osallisuus on laajempi termi kuin osallistuminen, mutta pitää sisällään myös oikeudelliset osallistumisen keinot, kuten 14.4 §:ssä määritetyn mahdollisuuden osallistua yhteiskunnan toimintaan. TSS-oikeuksien suhde perustuslain 14 §:ään on olennainen,

³⁹¹ HE 229/2001 vp, s. 32–34.

koska TSS-oikeuksia toteuttamalla turvataan tosiasiallisia osallistumismahdollisuuksia³⁹². Toimeentulotuen harkinnan käyttö asiakkaan osallisuuden tukemiseksi ja syrjäytymisen ehkäisemiseksi toteuttaa siis myös tätä tehtävää.

Tutkimustulokset muodostavat asetelman, jossa yksi perusoikeus (PL 19.1 §) toteuttaa muita perus- ja ihmisoikeuksia. Perusoikeudet asettuvatkin sekä keskenään että ihmisoikeuksien kanssa vuorovaikutussuhteeseen. Perustuslain 19.1 § kuuluu TSS-oikeuksiin, joille ominaista on, että niitä on toteutettava aktiivisesti ja tosiasiallisesti eli konkreettisin toimin³⁹³. Perustuslain 19.1 §:n turvaaminen osana TSS-oikeuksia onkin keskeinen edellytys monien muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiselle³⁹⁴. Kuitenkin vastaavasti TSS-oikeuksia olisi mahdotonta toteuttaa yhteiskunnassa, jossa ei nautita vapausoikeuksista. Lisäksi myös eri ihmisoikeuksien toteutumiselta edellytetään keskinäistä vuorovaikutusta.³⁹⁵ Täten on luonnollista, että myös tämän tutkielman tuloksissa eri oikeuksien toteuttaminen kietoutuu toisiinsa. Perus- ja ihmisoikeudet muodostavatkin siinä määrin yhtenäisen joukon, että ne ovat ihmisten perustavanlaatuisia tärkeimpiä oikeuksia.

7.2 Tutkimustulokset laajemmassa kontekstissa

7.2.1 Harkinnan käyttöä korostavat ja vähentävät tekijät

Tutkielman teoreettisessa viitekehyksessä ja empiirisen aineiston analyysissä on tullut esille lukuisia harkinnan käyttöä korostavia ja vähentäviä tekijöitä, joista tuon tässä esille keskeisimmät. Harkinnan käyttöä korostavana tekijänä mainittiin aineistossa ensinnäkin asiakkaan tilanteen vakavuus ja kiireellisyys, mikä aiheutti huolta avun saamisen viivästymisen seurauksista. Vakavina ja kiireellisiä toimia vaativina tilanteina pidettiin esimerkiksi sitä, että asiakkaan kotona ei ole ruokaa, lapsilla ei ole vaatteita tai asiakkaalla ei ole asuntoa. Lisäksi esimerkiksi vaara lääkkeiden loppumisesta tai sairaudenhoidon estymisestä määrittyivät aineistossa harkinnan käyttöä korostaviksi tekijöiksi. Tekijät ilmentävät perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen vaarantumista, mutta vakavan tai kiireellisen tilanteen voi muodostaa mikä tahansa kriisi. Yksilön ja yhteiskunnan tasolla myös erilaiset aineistossa esitetyt uhkakuvat harkinnan puutteiden seurauksista korostavat harkinnan käytön merkitystä.

³⁹² Tuori 2011c, s. 536.

³⁹³ Tuori 2011b, s. 711–713.

³⁹⁴ Tuori 2011b, s. 711–713.

³⁹⁵ Ojanen 2009, s. 7–8.

Toisekseen harkinnan käyttöä korostavana tekijänä näyttäytyi se, että perheessä on lapsia. Oikeudellisesti kyse on velvoitteesta lapsen *kehityksen* turvaamiseksi. Lastensuojelulain 2 §:ssä, toimeentulotukilain 2.1 §:ssä ja lapsen oikeuksien sopimuksen 27 artiklassa määrätään, että lapsen elatuksesta ovat ensisijaisesti vastuussa hänen huoltajansa. Vastuu on kuitenkin viranomaisella niissä tilanteissa, kun ensisijaisesti velvoitetut henkilöt eivät pysty huolehtimaan oikeuden toteutumisesta. Lain lapsen elatuksesta (704/1975) 3.1 §:n mukaan lapsen oikeus saada vanhemmiltaan elatusta päättyy vasta kun lapsi täyttää kahdeksantoista. Vanhemman toimeentulon turvan näkökulmasta olennaista on kuitenkin, että 2 §:ssä määrätään vanhemman velvollisuudeksi vastata elatuksesta *kykynsä mukaan*, jolloin elatusvastuun laajuus määrittyy muun muassa taloudellisen tilanteen perusteella. Jos vanhempi ei huolehdi lapsen elatuksesta tai jos lapsi ei asu vakituisesti vanhemman luona, voidaan 4 §:n mukaan elatusavun määrä vahvistaa sopimuksella tai tuomiolla. Edelleen mikäli elatusvelvollisella ei ole maksukykyä tai hän muutoin laiminlyö elatusvelvollisuuttaan voidaan Elatustukilain (580/2008) nojalla hakea elatustukea Kelalta³⁹⁶. Lisäksi kuten luvussa 3.2.2 on mainittu, korostavat lastensuojelulain 35 § ja 36 § taloudellisen tuen viivytyksetöntä järjestämistä. Toimeentulotuki on perhekohtainen etuus ja toimeentulotuki on käsiteltävä koko perheen osalta yhteisesti (TTTL 3 §), tällöin myös lapsen tulot ja varat vaikuttavat toimeentulotuen käsittelyyn.

Tärkeää ei ole ainoastaan lapsen perustarpeiden turvaaminen, vaan myös erilaisten asioiden mahdollistaminen ja ongelmien ennaltaehkäisy. Lapsen tarpeiden turvaaminen kytkeytyy yhteiskunnalliseen ja sosiaalialan ammatilliseen tavoitteeseen ylisukupolvisen köyhyyden ehkäisystä, johon liittyy näkemys siitä, että lapsuuden olosuhteet ja kokemukset vaikuttavat myöhempiin mahdollisuuksiin ja ongelmiin elämässä³⁹⁷. Lapsiköyhyys onkin viimeisen 15 vuoden aikana jopa kaksinkertaistunut. Köyhyys aiheuttaa leimaantumista ja eriarvoisuuden kokemuksia, jotka vaikuttavat merkittävästi lapsen hyvinvointiin.³⁹⁸ Tämän johdosta lapsiköyhyyden ehkäisy ja erilaisten mahdollisuuksien tukeminen on tärkeää. Lapsen tarpeiden ja kehityksen turvaaminen kattaa kaikki elämän eri osa-alueet, ei ainoastaan taloudellisia näkökohtia.

Toimeentulotuen päätöksenteon asema osana sosiaalihuoltoa korostaa harkinnan käytön merkityksiä, kun harkinnan käytöllä toteutetaan sosiaalityön tehtäviä. Sosiaalityön yhteiskunnallinen tehtävä on

³⁹⁶ Elatustuen voi hakea elatustukilain (580/2008) 11 §:n nojalla 15-vuotta täyttänyt lapsi itse, lapsen huoltaja, edunvalvoja tai muu henkilö, jonka hoidossa lapsi tosiasiallisesti on.

³⁹⁷ Hiilamo ym. 2010, s. 17–18; Isola – Suominen 2016, s. 48–49.

³⁹⁸ Isola – Suominen 2016, s. 49–50.

pitää huolta heikommassa asemassa olevista kansalaisista, ajaa heidän etujaan ja oikeuksiaan sekä parantaa erilaisia osallistumismahdollisuuksia³⁹⁹. Keskiössä on hyvinvoinnin tuottaminen ja pahoinvoinnin vähentäminen⁴⁰⁰. Tällöin toimeentulotuella aikaansaatavien erilaisten positiivisten vaikutusten merkitys korostuu. Lisäksi ammattieettiset velvollisuudet ohjaavat toimimaan asiakkaan eduksi (ks. luku 4.1). Huomionarvoista on, että erityisesti toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkaat ovat usein muita kansalaisia haavoittuvammassa asemassa, jolloin toimeentulotuen harkinnan käyttö voi olla ainoa mahdollisuus päästä osaksi tavanomaista arkea tai osallistumaan itselle mielekkäisiin asioihin. Toimeentulotuen asiakkailla voi myös olla esimerkiksi erityisen tuen tarvetta aiheuttavia päihde- ja mielenterveysongelmia, jolloin sosiaalihuollon työntekijälle muodostuu sosiaalihuoltolain 4 §:n nojalla velvollisuus kiinnittää erityistä huomiota asiakkaan edun toteutumiseen.

Kelan toiminta näyttäytyi aineistossa puolestaan sekä harkinnan käyttöä korostavana että vähentävänä tekijänä. Kelan merkitys harkintaa korostavana tekijänä painottui erityisesti *Kelan työtä paikkaavat keinot* -luokassa, jossa esille tuotiin kunnan keinoja paikata Kelaa. Kelan toiminnan nähtiin puolestaan vähentävän harkinnan käytön merkitystä silloin, kun se on myöntänyt asiakkaalle perustoimeentulotukeen kuuluvat menot, koska näihin menoihin ei tarvitse myöntää enää erikseen tukea kunnasta. Aineistossa viitattiin kuitenkin toistuvasti siihen, että kuntien aiemmat käytännöt perustoimeentulotuessa olivat Kelan nykyisiä käytäntöjä asiakaslähtöisempiä, sillä kunnissa käytettiin matalalla kynnyksellä asiakaskohtaista harkintaa. Asiakaslähtöisyys onkin liitetty harkinnan käytön eduksi, koska harkintavalta mahdollistaa ammatillaisen reagoimisen asiakkaiden erilaisiin tilanteisiin, sen sijaan että hänen täytyisi yksiselitteisesti noudattaa tiettyä toimintatapaa⁴⁰¹.

Perus- ja ihmisoikeudet olivat aineistossa sekä harkinnan käyttöä korostavia että vähentäviä tekijöitä, mikä käy ilmi myös teoreettisesta viitekehyksestä (ks. luku 3). Harkinnan käyttöä korostavassa merkityksessä harkinnan käytöllä mahdollistetaan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamista tai oikeuksien toteutumisen edellytyksenä on toimeentulon turvaaminen harkinnan käytöllä (ks. luku 6.2). Harkinnan käyttöä vähentävä merkitys on oikeudellisesti korostuneempi. Sen mukaan perus- ja ihmisoikeudet rajoittavat harkinnan käyttöä⁴⁰², mikä näyttäytyi aineistossa ratkaisuvaihtoehtojen puutteena. Pää-

³⁹⁹ Juhila 2006, s. 259.

⁴⁰⁰ Vornanen – Hämäläinen – Törrönen 2017, s. 202.

⁴⁰¹ Lipsky 1989, s.15.

⁴⁰² Kotkas 2014, s. 44–45.

töksentekijän oli tällöin päädyttävä tiettyyn ratkaisuun turvatakseen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Aineistossa erityisesti yhdenvertaisuuden toteuttaminen osoittautui haasteelliseksi (ks. luku 6.2.2), mikä on aiemminkin tunnistettu toimeentulotuen päätöksenteon ongelmakohdaksi⁴⁰³. Muodollisen yhdenvertaisuuden toteuttaminen muodostui harkinnan käyttöä vähentäväksi tekijäksi, koska hakijoiden keskinäinen yhdenvertaisuus on turvattava. Sitä vastoin tosiasiallinen yhdenvertaisuuden toteuttaminen muodostui harkinnan käyttöä korostavaksi tekijäksi, koska harkinnan käytöllä voidaan tasoittaa asiakkaiden tarpeita suhteessa muuhun väestöön.

Aineistossa keskeiset harkinnan käytön merkitystä vähentävät tekijät olivat asiakkaan huono motivaatio tai vastentahtoisuus. Toimeentulotuen kontekstissa asiakkaan ja ammattilaisen näkemysten välille voi syntyä ristiriitoja tuen tarpeesta, eikä asiakasta voida auttaa väkisin. Sosiaalihuollon asiakkuus perustuukin vapaaehtoisuuteen, joskin etenkin lastensuojelussa voidaan joutua turvautumaan pakkokeinoihin. Oikeudellisesti kysymys on *itseään määräämisoikeudesta*. Se ei ole erillinen perusoikeus vaan kietoutuu perustuslain 7.1 §:ssä säädettyyn henkilökohtaiseen vapauteen ja 10.1 §:ssä säädettyyn yksityiselämän suojaan⁴⁰⁴. Koska itseään määräämisoikeus kuitenkin pohjautuu perustuslakiin, on sen rajoittamiseen sovellettava perusoikeuksien rajoitusperiaatteita. Sosiaalihuollossa itseään määräämisoikeuteen on kiinnitetty erityistä huomiota etenkin sosiaalihuollon asiakaslaissa⁴⁰⁵. Asiakaslain 8 § kiinnittyy sosiaalihuollon viitekehyksessä toimeentulotukityöhön. Sen mukaan asiakkaan mielipide ja toivomukset on otettava ensisijaisesti huomioon ja itseään määräämisoikeutta on kunnioitettava myös muilla tavoin. Saman pykälän mukaan itseään määräämisoikeus edellyttää asiakkaan mahdollisuutta osallistua ja vaikuttaa omien palvelujensa sekä muiden toimenpiteiden suunnitteluun ja toteutukseen. Asiakkaalla on näin ollen oikeus tehdä myös ammatillisesti katsottuna huonoja ratkaisuja.

7.2.2 Harkintavallan risteävät ja poikkeavat ymmärrystavat

Käsitteellinen ymmärrys toimeentulotuen harkintavallasta ei ollut aineistossa yksiselitteinen. Käytännön tasolla käytetään termiä *harkinnanvarainen toimeentulotuki*. Aineistossa tällä tarkoitettiin kaikkia niitä toimeentulotuen osia, jotka edellyttävät harkinnan käyttöä, mutta eivät kuulu perusosaan tai muihin perusmenoihin. Samanaikaisesti vallitsi kuitenkin käsitys siitä, että myös perustoimeentu-

⁴⁰³ Esim. He 358/2014, s. 4, 8, 12–16; Kuivalainen 2013, s. 21; Pylkkänen 2014.

⁴⁰⁴ Itseään määräämisoikeudesta määrätään myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklassa (oikeus elämään), 5 artiklassa (oikeus vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen) sekä 8 artiklassa (oikeus perhe-elämän suojaa). Tuori – Kotkas 2016, s. 509.

⁴⁰⁵ Tuori – Kotkas 2016, s. 508–511.

lotuki sisältää huomattavaa harkintaa, joten tämän pohjalta perustoimeentulotuki voi sisältää harkinnanvaraisia osa-alueita. Tyypillisesti harkinnanvaraisella toimeentulotuella kuitenkin viitattiin täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen sekä asiakkaiden että päätöksentekijöiden keskuudessa. Tämä kävi ilmi muun muassa kuvauksina siitä, että hakijat pyytävät suoraan myöntämään ”harkinnanvaraista” toimeentulotukea ja toisaalta haastateltavat itse puhuivat toistuvasti kuntien toimeentulotuesta harkinnanvaraisena toimeentulotukena.

Aineistossa harkintavalta rinnastettiin usein harkinnan käyttöksi toimeentulotuen myöntämistarkoituksessa. Tätä selittää jossain määrin se, että haastattelujen yhtenä tarkoituksena oli saada haastateltavat pohtimaan, millaisia asioita harkinnan käytöllä voidaan turvata. Oikeudellisesti korostus oletettavasti liittyy siihen, että asiakkaan edun ja lapsen edun periaatteet ohjaavat päätöksentekoa niin vahvasti, että harkinnan käyttö johtaa usein toimeentulotuen myöntämiseen. Aineistossa painottuikin pyrkimys asiakaslähtöisestä harkinnan käytöstä. Lisäksi näkemystä saattaa selittää myönteisen tulokinnan ensisijaisuuden periaate, joka näyttäytyi aineistossa punnintatilanteen kallistumisena myönteiseen päätökseen. Nämä seikat eivät kuitenkaan selitä rinnastamista kokonaisuudessaan, vaan se kietoutuu myös edellä mainittuun ymmärrykseen harkinnanvaraisesta toimeentulotuesta. Lisäksi käytännössä toimeentulotukipäätöksille saatetaan kirjata esimerkiksi ”myönnetään erityisellä harkinnalla”, jolloin harkinta näyttäytyy positiivisena ja rinnastuu tuen myöntämiseen. Hyvän hallinnon periaatteiden johdosta olisikin ristiriitaista, mikäli harkinnan erityisyyttä korostettaisiin asiakkaalle vahingollisessa merkityksessä.

Aineistossa esiintyi myös näkemys harkintavallasta päätöksentekijän valtana käyttää harkintaa, kuten se on sananmukaisesti ymmärrettävissä. Ymmärrystapa ilmeni näkemyksissä siitä, että liiallinen ohjeistaminen tai rajoittaminen johtavat harkintavallan kapenemiseen, koska päätöksentekijän on toimittava tietyllä tavalla. Aineiston mukaan tällaiseen tilanteeseen voivat johtaa esimerkiksi tarkat toimeentulotuen soveltamisohjeet ja velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksia. Eräs esimerkki oli se, että jos asunnottomuuden uhan alla oleva toimeentulotuen hakija hakee tukea vuokratelkoihin, on tuki pakko myöntää asumisen jatkumisen turvaamiseksi perustuslain 19.4 §:n nimissä, eikä kyse tällöin ole harkinnan käytöstä. Näkemys mukailee oikeudellista käsitystä harkintavallasta. Harkintavalta määrittyy tällöin tilannekohtaiseksi *harkitsemiseksi*, eli se on ratkaisuvaihtojen punnitsemista edellyttämättä myönteisen päätöksen tekoa. Liiallinen ohjeistaminen ja rajoittaminen saattavat johtaa

myös harkintavallan alitukseen, silloin kun ohjeet eivät perustu lakiin ja niitä noudatetaan tästä huolimatta⁴⁰⁶.

Oikeudellisesti määritettynä harkintavalta on lakisidonnainen mahdollisuus valinnan tekemiseen. Harkintavalta on tällöin normatiivista, sillä laki tuottaa ohjeen siitä, miten harkintavaltaa pitäisi käyttää eli mikä on sallittua ja mikä ei. (ks. tarkemmin luku 2.1.) Oikeudessa on kuitenkin tunnistettu, etteivät viranomaiset voi toimia lakia soveltavina koneina, eikä kaikkia mahdollisia tilanteita voida ennakoida, joten viranomaisten harkinnan käyttö on moninaista⁴⁰⁷. Aineiston valossa harkinnan käyttö näyttäytyy moninaisena ja monimutkaisena, koska normit eivät kerro suoria ratkaisuja. Aineistossa harkintavalta on yhtäältä ”harkinnanvaraisen toimeentulotuen myöntämistä”, rajoitteiden asettamista asiakkaan toiminnalle sekä toisaalta päätöksentekijän itsenäistä, tavoitteellista, asiakkaan tilanteeseen perustuvaa arviointia. Normeista huolimatta ensisijaista on tällöin kunkin asiakkaan tilanne ja erilaisiin tavoitteisiin pyrkiminen, kuten monet harkinnan käytön keinot osoittavat. Kyse on kokonaisvaltaisesta arviointityöstä lukuisten reunaehto- ja lain sallimien rajojen puitteissa.

Yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa harkintavaltaa on jäsennetty monista eri näkökulmista. Esimerkiksi Evansin (2010) ja Lipskyn (1980) mukaan harkintavalta on politiikan toimeenpanemista, ja poliittisten käytänteiden muovaamista organisaatioissa. Näkökulma näyttäytyi aineistossa esimerkiksi eriarvoisuuden ja syrjäytymisen ehkäisyn sekä aktivoinnin tavoitteissa, mutta aineistossa harkinnan käyttö määrittyi ensisijaisesti alhaalta ylöspäin asiakkaan tarpeiden mukaan. Vaikka poliittiset tavoitteet ovat tunnistettavissa, ovat ne aineiston perusteella toissijaisia. Evans ja Harris (2004) näkevät harkintavallan syntyvän myös epävirallisissa yhteyksissä organisaatioissa, eikä harkintavalta ole ainoastaan jotakin annettua vaan sitä voidaan myös ottaa. Näkökulma ei juurikaan saanut aineistossa vahvistusta, sillä toimeentulotuen kontekstissa harkintavalta määrittyy normatiiviseksi. Tätä kaiketi selittää se, että toimeentulotuen päätöksenteko on hallinnollista päätöksentekoa, joka on vahvasti lainsäädännön ohjaamaa.

⁴⁰⁶ Ks. EOA Dnro 1441/4/12, jonka mukaan toimeentulotuen soveltamisohjeet eivät sido viranhaltijaa hänen tehdessään yksilökohtaisia päätöksiä, mikäli ohjeet ovat lakiin perustumattomia.

⁴⁰⁷ Kotkas 2014, s. 42, 47.

Laajempi keskustelu sosiaalihuollon ammattilaisten harkintavallan tilasta tuottaa oikeuden, sosiaalityön tutkimuksen ja käytännön välille ristiriitaisia näkemyksiä. Sosiaalityön tutkimuksessa on esitetty, että yhteiskuntailmapiiri on kaventanut ammattilaisten harkintavaltaa⁴⁰⁸. Keskeisenä yhteiskuntapoliittisena muutoksena on pidetty taloudellisten tavoitteiden ensisijaisuutta⁴⁰⁹, mikä puolestaan on johtanut lisääntyneeseen valvontaan ja harkintavallan mukauttamiseen taloudellisia tavoitteita toteuttavaksi⁴¹⁰. Erityisesti uusi julkisjohtaminen on kritisoinut professiovaltaa, sillä ammattilaisten on nähty ajavan omaa etuaan. Seurauksena on ollut halu kaventaa professioiden autonomiaa ja vaikutusvaltaa.⁴¹¹ Lisäksi managerialismi on korostanut johtamisen merkitystä, minkä on nähty heikentäneen ammattilaisten itseohjautuvuutta⁴¹². Tämän tutkielman tulokset eivät vahvista käsitystä ammattilaisten harkintavallan kaventumisesta toimeentulotuen kontekstissa. Tulosten perusteella harkinnan käyttö on toimeentulotuen päätöksenteossa jokapäiväistä, sitä käytetään paljon ja erilaisin keinoin. Näin ollen sosiaalialan ammattilaisilla on harkintavaltaa ja sitä on toimeentulotuen päätöksenteossa jopa merkittävästi⁴¹³.

Oikeudellisessa ja yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa harkintavallan laajuuden on jäsennetty olevan asteittaista⁴¹⁴. Tämän tutkielman tulokset osoittavat, että toimeentulotuen päätöksenteossa harkintavalta on verrattain laajaa huolimatta siitä, että kyse on ”vain” etuuspäätöksenteosta⁴¹⁵ ja vaikka toimeentulotuen päätöksenteko on tarkasti ohjeistettua⁴¹⁶. Onkin jopa esitetty, että tarkka sääntely ja ohjeistaminen saattavat lisätä harkinnan käyttöä⁴¹⁷. Empiirisen analyysin tulokset ovatkin tämän perusteella paremmin linjassa oikeudellisen näkökulman kanssa. Oikeudellisesti harkintavallan nähdään viime vuosina lisääntyneen sääntelyn muuttuessa yhä joustavammaksi, monimutkaisemmaksi ja informaalisemmaksi⁴¹⁸. Kuten tutkielman alkupuolella on tunnistettu, on toimeentulotukilaki säädetty juuri tällaiseksi joustavaksi laiksi, joka sisältää paljon harkintaa.

⁴⁰⁸ Evans – Harris 2004, s. 874–876; Evans 2010, s. 1.

⁴⁰⁹ Juhila 2006, s. 66.

⁴¹⁰ Evans 2010, s. 30–32.

⁴¹¹ Julkunen 2006, s. 79.

⁴¹² Evans – Harris 2004, s. 874–875.

⁴¹³ Ks. myös Kuivalainen – Saikku 2013, s. 152–154.

⁴¹⁴ Evans – Harris 2004; Kotkas 2014, s. 45; Mäenpää 2008b, s. 138; Mäenpää 2017, 284.

⁴¹⁵ Ks. Rajavaara 2014, s. 140.

⁴¹⁶ Ks. Saari – Behm 2017, s. 135.

⁴¹⁷ Evans – Harris 2004, s. 883.

⁴¹⁸ Arajärvi 2017, s. 76; Kalliomaa-Puha 2014, s. 274;

Oikeudellisessa tutkimuksessa esitetty ajatus lainsäädännön *finalistumisesta* tai *finalisoitumisesta* on harkintavallan kannalta kiinnostava. Finalisoituminen tarkoittaa, että lainsäädäntöä käytetään yhteiskuntasuunnittelun välineenä erilaisten tavoitteiden saavuttamiseksi⁴¹⁹. Arajärvi liittää tähän sosiaalipalveluita koskevan näkemyksen siitä, että osaamisen tason kasvun seurauksena lainsäädäntöä ei tarvitse säätää yksityiskohtaiseksi, jolloin lain soveltajille jää liikkumatilaa menettelytapojen suhteen. Näin ollen ammatillinen harkintavalta kasvaa.⁴²⁰ Sitä vastoin sosiaalipoliittisessa tutkimuksessa harkintavallan kaventumisesta on aiemmin syytetty lisääntyntä sääntelyä⁴²¹. Kalliomaa-Puha tuo keskusteluun vielä sen näkökulman, että lainsäädännön monimutkaisuudesta johtuen sosiaalihuollon asiakkaan voi olla hyvin vaikea hallita kaikkea omaan harkintaansa kietoutuvaa sääntelyä, jolloin ammatillaisen tehtäväksi tulee huolehtia asiakkaan oikeuksista⁴²².

Harkintavallan käyttö on aina enemmän tai vähemmän *vallan* käyttöä. Toimeentulotukityö on viranomaistyötä, joka sisältää julkisen vallan käyttöä. Sosiaalityö on puolestaan auttamistyötä, johon sisältyy aina jonkinlainen valta-asetelma, koska työntekijä asemoituu auttajaksi ja asiakas autettavaksi⁴²³. Kunnissa tehtävä toimeentulotukityö on tämän tutkielman rajauksen johdosta sekä viranomaistyötä että sosiaalityötä, joten valta-asetelma määrittyy kummankin aseman kautta. Aineistossa näkemys vallasta näyttäytyi pitkälti itsestäänselvyytenä. Valta-asetelma tunnistettiin, mutta sitä ei pidetty merkityksellisenä. Haastateltavat eivät päätöksentekotilanteessa ensi sijassa mieltäneet käyttävänsä valtaa, vaan kokivat enemmänkin auttavansa asiakasta tekemällä yhteistyötä hänen kanssaan. Valta-asetelmaa haluttiin jopa häivyttää korostamalla asiakaslähtöisiä toimintatapoja. Käsitys on yhteneväinen sosiaalityön tutkimuksessa esitetyn näkemyksen kanssa siitä, että valta-asetelma muodostuu tosiasiaissa työntekijän ja asiakkaan välisessä suhteessa.⁴²⁴

7.2.3 Harkinnan käytön reunaehdot

Oikeussosiologisesti lähestyen toimeentulotuen päätöksentekotilanne määrittyy teoreettisessa viitekehyksessä (luvut 2–4) esitetyn tavoin monille eri tekijöille alisteiseksi. Käytännön kannalta olennaista on se, millaiseksi mahdollisuus käyttää harkintaa muodostuu ja mitkä tekijät vaikuttavat pää-

⁴¹⁹ Laakso 1990, s. 51.

⁴²⁰ Arajärvi 2017, s. 75–76.

⁴²¹ Evans 2010, s. 1.

⁴²² Kalliomaa-Puha 2014, s. 274.

⁴²³ Jokinen 2017, s. 137–139.

⁴²⁴ Ks. Jokinen 2017.

töksentekoon. Luvuissa 3–4, on tuotu esille erilaiset toimeentulotuen päätöksentekotilannetta määrittävät reunaehdot. Tällaisia reunaehtoja ovat perus- ja ihmisoikeudet, alemman asteinen lainsäädäntö, oikeusperiaatteet ja muut oikeuslähteet, sosiaalialan koulutus, ammattietiikka sekä organisaatio. Kaikki nämä tekijät ovat omanlaisessaan vuorovaikutuksessa harkinnan käytön merkityksiin ja ohjaavat harkinnan käyttöä eri suunnista ja erilaisiin tarkoituksiin.

Kuten erilaiset harkinnan käytön keinot ilmentävät, määrittyy asiakkaan tilanne ensisijaiseksi päätöksentekoa ohjaavaksi ja rajoittavaksi tekijäksi. Harkinnan käyttöä taustoittava luokka *Toimeentulotuen hakemisen tilanteet* tuo esille harkinnan käytön tilannesidonnaisuuden. Asiakkaan tilanne määrittää hänen tuen tarvettaan ja harkinnan käyttö puolestaan sitä millaisia merkityksiä toimeentulotuen päätöksenteolla on asiakkaalle. Päätöksentekijä arvioi tällöin harkinnan käyttöä sen nojalla, millaisia vaikutuksia hän ajattelee saavansa harkinnan käytöllä aikaan. Oikeudellisesti tätä kutsutaan *seuraamusharkinnaksi*. Seuraamusharkinta ei nojaa yksinomaan oikeudellisiin argumentteihin vaan myös laajemmin ratkaisun hyväksyttävyyteen. Lain soveltamisessa punnitaan tällöin erilaisia tulkintavaihtoehtoja käytännön seurausten kannalta. Kyse ei kuitenkaan ole siitä, että erilaiset oikeudelliset reunaehdot väistyisivät kokonaan, vaan seuraamusharkinta seuraa lain tulkintaa.⁴²⁵ Empiirisen analyysin tuloksena lainsäädäntö määrittyi juuri tällä tavalla lain soveltamisen lähtökohdaksi, mutta sen rooli jäi taka-alalle monien muiden asioiden määrittyessä päätöksentekotilanteessa ratkaisevammiksi.

Toimeentulotukilaki ja muu toimeentulotukeen kietoutuva lainsäädäntö olivat haastateltavien keskuudessa tuttuja. Ensinnäkin haastateltavat kokivat lainsäädännön kunnissa hyvin omaksutuksi suhteessa Kelaan, mikä käy ilmi muun muassa asiakkaan asioiden ajajan rooliin asettumisesta. Toisekseen haastateltavat käyttivät juridisia termejä ja kuvailivat toimeentulotukea lain kielellä. Erityisesti toimeentulotuen viimesijaisuuden, ihmisarvoisen elämän ja asiakkaan edun termit olivat tällaisia oikeudellisia termejä, jotka näyttäytyivät sosiaalialan työntekijöille pääosin tuttuina ja arkipäiväisinä. Haastateltavat olivat lisäksi omaksuneet toimeentulotuen lakisääteiset tavoitteet eli välttämättömän toimeentulon turvaamisen ja itsenäisen selviytymisen edistämisen (TTTL 1.1 §) osaksi arkityötään ja harkinnan käyttöä.

Perustuslain ja ihmisoikeussopimusten ohjaavat ja rajaavat vaikutukset käyvät ilmi luvusta 7.2.1 ja tämän myötä myös perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta näytti olevan vakiintunut osaksi

⁴²⁵ Määttä ym. 2012, s. 13.

päätöksentekoa. Se kuinka suoraan esimerkiksi asumisen turvaaminen tai riittävän ravinnon varmistaminen nähtiin perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisena ei kuitenkaan käynyt ilmi, sillä perus- ja ihmisoikeuksilla on vahvat kytkennät myös luvussa 4.1 läpi käytyihin sosiaalialan työn lähtökohtiin, eettiseen perustaan ja ammattieettisiin ohjeisiin. On siis mahdollista, etteivät työntekijät mieltäneet turvaavansa perus- ja ihmisoikeuksia, vaan noudattivat oman työnsä lähtökohtia ja eettistä perustaa. Joka tapauksessa perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen määrittyy tärkeäksi osaksi sosiaalityötä ja toimeentulotuen päätöksentekoa.

Oikeusperiaatteiden rooli toimeentulotuen päätöksenteossa oli aineistossa jopa yllättävän helposti tunnistettavissa. Tarveperiaate määrittää kaikkea toimeentulotukityötä toimeentulotuen ollessa tarveharkintainen etuus. Materiaaliset oikeusperiaatteet näyttäytyivät sisäänrakennettuina haastattelupuheessa ja ne tulivat ilmi pitkälti sivuhuomioina ja itsestäänselvyyksinä. Etenkin yhdenvertaisuusperiaatteen merkitys korostui. Lisäksi haastatteluissa tehtiin viittauksia oikeutettuihin odotuksiin (luottamuksen suojan periaate), Kelan päätösten lainvastaisuuteen (lakisidonnaisuus) ja harkintavallan alitukseen Kelan toiminnassa (tarkoitussidonnaisuus). Kohtuus muodostui keskeiseksi päätöksenteon tavoitteeksi, mikä kiinnittyi sekä suhteellisuusperiaatteen että suoraan toimeentulotukilakiin. Oikeusperiaatteiden asema haastatteluissa oli kuitenkin siinä suhteessa erityinen, että edellä mainitut lähtökohdat eivät näyttäytyneet oikeudellisina periaatteina, vaan etiikan takeena ja itsestään selvinä toimintatapoina arkityössä ja harkinnan käytössä.

Sosiaalialalähtöisistä reunaehdoista aineistossa paljon huomiota saivat eettiset periaatteet ja arvolähtökohdat, jotka tulevat edellä ilmi esimerkiksi asiakaslähtöisyyden ja perus- ja ihmisoikeuksien korostumisena. Puolestaan tiedon rooli kietoutui vahvasti käytettävissä oleviin tietoihin, mutta myös työntekijän osaamiseen, jolla ei aineistossa viitattu koulutusperustaan vaan käytännössä hankittuun osaamiseen. Koulutusperustan merkitys näyttäytyi kuitenkin olennaisena, koska arviointivastuun pitäminen sosiaalihuollon ammattilaisella määrittäytyi tärkeäksi. Oikeudellisesti harkinnan käyttö edellyttää riittävää koulutusta⁴²⁶. Toisaalta korkean koulutuksen voidaan nähdä perustavan oletuksen harkintavallan olemassaolosta⁴²⁷. Aineistossa tulikin epäsuorasti ilmi näkemys siitä, että sosiaalityön kuuluu sisältää harkintaa, koska haastateltavat eivät pitäneet sosiaalialan koulutusta toimeentulotukityössä tarpeellisena, mikäli päätöksenteko ei sisällä harkintaa. Sosiaalityöntekijän ammattiin onkin

⁴²⁶ Esim. Arajärvi 2017, s. 76.

⁴²⁷ Evans 2010, s. 2; Rajavaara 2014, s. 142–144.

professioniaseman vuoksi sisäänrakennettu ajatus laajasta harkintavallasta⁴²⁸. Ajatusta voi soveltaa myös sosiaaliohjaajan ammattiin nuorempana professiona⁴²⁹, jonka edellytyksenä on täten ainakin jonkinasteinen harkintavalta.

Sosiaaliohjauksen lakisääteinen tehtävä on hyvinvoinnin ja osallisuuden edistäminen (SHL 16 §) ja sosiaalityön puolestaan muutostyö (SHL 17 §), joten harkinnan käyttö kietoutuu sosiaalihuollon toimeentulotukityössä myös näiden tehtävien toteuttamiseen yksilötason tilannekohtaisten ja yhteiskunnallisen tason tehtävien ohella. Ensisijaisesti aineistossa puhuttiinkin sosiaalityöstä eikä niinkään toimeentulotukityöstä. Kaiken kaikkiaan etiikka, moraali sekä ammatilliset, oikeudelliset ja yhteiskuntapoliittiset velvoitteet myötävaikuttavat toimeentulotuen harkinnan käyttöön.

Oikeuslähteiden merkitys päätöksenteolle kääntyy päälaelleen suhteessa perinteiseen oikeudelliseen ymmärrystapaan, kun oikeuslähteitä tarkastellaan tämän tutkielman tulosten valossa. Aarnio jakaa oikeuslähteet vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin lähteisiin. Vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin kuuluvat laki ja maan tapa, heikosti velvoittaviin taas lainvalmisteluasiakirjat ja oikeuskäytäntö. Sallittuja oikeuslähteitä ovat puolestaan oikeustiede, oikeusperiaatteet, moraali ja reaaliset argumentit.⁴³⁰ Aineiston perusteella käytännön ratkaisutoiminnassa erityisen tärkeiksi muodostuvat reaaliset argumentit, jotka tarkoittavat käytettävissä olevien asiakkaan tilannetta koskevien tietojen pohjalta muodostettua näkemystä hänen tarpeistaan. Lainsäädännön ja etenkin perus- ja ihmisoikeuksien asema on päätöksenteossa keskeinen, mutta aineisto osoittaa, että konkreettiset ratkaisukeinot on pohdittava aina erikseen.

Tutkielman tulokset osoittavat, että Kela-siirron myötä kunnalliselle päätöksenteolle on muodostunut myös uusi reunaehto: Kelan toiminta. Toimeentulotukiuudistuksen seurauksena Kelan ja kuntien työ kietoutuvat entistä vahvemmin toisiinsa. Kela näyttäytyy kunnan näkökulmasta reunaehtoja tuottavana, koska uudessa järjestelmässä kunnan päätöksenteko on riippuvaista perustoimeentulotuen päätöksenteosta. Sen sijaan Kela voi ratkaista perustoimeentulotuen myös itsenäisesti. Uudistusta koskevien näkemysten yhteydessä ei aina ollut selvää, koettiinko Kelan toiminta vääränlaisena vai perustoimeentulotuki oikeutetusti täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea rajoittuneempaa har-

⁴²⁸ Blomgren – Kallio – Kroll 2014, s. 184.

⁴²⁹ Ks. Rajavaara 2014, s. 142–143.

⁴³⁰ Hirvonen 2011, s. 42–43.

kintavallan suhteen. Kuitenkin toimeentulotukilain 4.3 §:ssä määritetään kunnan ja Kelan velvollisuudeksi keskinäisen yhteistyön tekeminen. Näin ollen *yhteistyö* muodostuu lakisääteiseksi reunaehdoksi eikä kyse ole niinkään siitä, että vain kunta olisi riippuvainen Kelan toimista.

Kiinnostavaa on pohtia tarkemmin Kelan harkintavallan laajuutta, joka näyttäytyy aineiston, aieman tutkimuksen ja lain esitöiden valossa ristiriitaiselta. Ensinnäkin hallituksen esityksessä Kela-siirron tarkoituksena oli siirtää Kelalle *pääosin vähäisempää harkintaa edellyttävät menot* ja usein toistuvat menot⁴³¹. Näin ollen kyseiset menot voidaan tulkita jonkinasteista harkintaa vaativiksi, mutta vähäisemmissä määrin mitä muissa toimeentulotuen osissa. Toisekseen hallituksen esityksessä todetaan, ettei Kela-siirron tarkoituksena ollut muuttaa toimeentulotuen asemaa *tarveharkintaisena etuutena*⁴³². Saikku ja Kuivalainen puolestaan jäsensivät, että perustoimeentulotuki edellyttää *merkittävää harkinnan käyttöä*, joskin vähemmän kuin täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki⁴³³. Ensimmäinen ristiriita syntyy näiden kahden näkemyksen välille. Hallituksen esityksen kirjoitustapa viittaa nähdäkseni käsitykseen siitä, että on olemassa toimeentulotukeen kuuluvia menoja, jotka edellyttävät vain *vähän* harkintaa, mutta Saikun ja Kuivalaisen mielestä kaikki toimeentulotuen päätöksenteko edellyttää *merkittävää* harkintaa. Aineistossa puolestaan esitettiin näkemys, että Kelassa ei käytetä harkintaa, millä viitattiin sekä Kelan harkintavallan puutteeseen että puutteellisiin menettelytapoihin. Esille tuli myös kokemus siitä, että vaikka perustoimeentulotuki siirtyi Kelalle, ei perustoimeentulotuen harkinnan käyttö siirtynyt uudistuksen mukana. Ristiriitaiset näkemykset perustoimeentulotuen harkintavallasta saattavat viitata erilaisiin tapoihin tulkita lakia.

7.2.4 Toimeentulotuen ongelmakohtia ja uusia suuntia

Toimeentulotukiuudistus on kohdannut monia vaikeuksia täytäntöönpanonsa jälkeen. Aineistossa toimeentulotuen ei katsottu muuttuneen etuutena, mutta silti esille tuli, että kunnissa on pakko käyttää entistä enemmän harkintaa. Muissa tutkimuksissa on tehty vastaavia havaintoja. Syksyllä 2017 THL toteutti kyselylomaketutkimuksen, jonka vastaukset edustavat 213 kuntaa ja niiden aikuissosiaalityössä työskentelevien sosiaalialan ammattilaisten näkökulmia. Tutkimukseen vastanneista 81 prosenttia totesi Kelan jättäneen huomioimatta perustoimeentulotukeen kuuluvia menoja ja 76 % vastaajista oli myöntänyt näihin menoihin tukea.⁴³⁴ Kuntaliiton teettämässä laajassa kyselytutkimuksessa

⁴³¹ HE 358/2014 vp, s. 1.

⁴³² HE 358/2014 vp, s. 15.

⁴³³ Kuivalainen – Saikku 2013, s. 152.

⁴³⁴ Blomgren – Saikkonen 2018, s. 2.

havaittiin ehkäisevän toimeentulotuen menojen kasvaneen kunnissa aikavälillä 1.1–31.8.2017 huomattavasti vuoteen 2016 verrattuna. Lisäksi samalla aikavälillä ehkäisevän toimeentulotuen päätösmäärät olivat selkeästi kasvaneet. Sitä vastoin täydentävän toimeentulotuen kustannukset olivat vastaavalla ajanjaksolla vähentyneet. Lakimuutoksen ei arvioitu selittävän ehkäisevän toimeentulotuen kustannusten kasvua, mutta vastaukset osoittavat, että kunnat ovat monelta osin paikanneet Kelan vastuulle kuuluvia toimeentulotuen osia.⁴³⁵ *Kelan työtä paikkaavat keinot* -luokan näkemykset ovat samansuuntaiset THL:n ja Kuntaliiton tutkimusten kanssa.

Näkökulma siitä, että kunnissa käytetään paljon työaikaasi asiakkaiden ohjaamiseen Kelassa asioinnissa tuli esille aineistossa, THL:n tutkimuksessa ja Kuntaliiton tutkimuksessa⁴³⁶. Täten Kela-siirron tavoite siitä, että kunnissa jäisi enemmän aikaa sosiaalityön tekemiseen perustoimeentulotuen siirryttyä Kelalle⁴³⁷, ei näytä ainakaan vielä toteutuneen. Aineistossa tuli kuitenkin esille myös havainto toimeentulotukityön vähenemisestä kunnissa, joten on mahdollista, että käytäntöjen kehittyessä tavoite toteutuu paremmin. THL:n ja Kuntaliiton tutkimuksissa Kelan ja kuntien välistä yhteistyötä pidettiin haasteista huolimatta pääosin hyvänä, mutta parannettavaa nähtiin olevan paljon.⁴³⁸ Aineistossa suhtautumistavat olivat vieläkin kriittisempiä. Lisäksi aineisto antaa viitteitä siitä, että haasteltavat kantavat edelleen vastuuta joistain Kelalle siirtyneistä toimeentulotuen osista. Esimerkiksi lapsen tapaamisesta aiheutuneet kustannukset on lakiuudistuksessa siirretty Kelan vastuulle (TTTL 7 b §), mutta aineistossa näihin menoihin nähtiin edelleen tarvittavan kunnan harkinnan käyttöä. Kyse voi olla tosiasiallisesta perustoimeentulotuen paikkaamisesta, mutta myös siitä, etteivät sosiaalityöntekijät ja sosiaaliohjaajat ole vielä täysin hyväksyneet uudistusta.

THL:n tutkimuksen taustalla oli myös erityinen huoli kaikkein vaikeimmassa tilanteessa olevien asiakkaiden avun saamisesta uudistuksen jälkeen. Huoli onkin ollut aiheellinen, koska joillekin asiakkaille kahden eri viranomaisen luona asioiminen on ollut hyvin vaikeaa.⁴³⁹ Aineistossa tulikin esille huoli siitä, etteivät kaikki asiakkaat osaa asioida Kelan kanssa. Kela-siirron perusteena esitettiin myös toimeentulotuen hallinnollisen yksinkertaistamisen ja tehokkuuden parantamisen tarpeet⁴⁴⁰, joiden

⁴³⁵ Vogt 2017, s. 7–8, 10–12, 19, 37–40.

⁴³⁶ Blomgren – Saikkonen 2018, s. 6; Vogt 2017, s. 38.

⁴³⁷ HE 358/2014 vp, s. 15–24.

⁴³⁸ Blomgren – Saikkonen 2018, s. 2–3; Vogt 2017, s. 37–40.

⁴³⁹ Ks. Blomgren – Saikkonen 2018, s. 6.

⁴⁴⁰ HE 358/2014 vp, s. 4, 14, 16.

toteutuminen näyttää ainakin tällä hetkellä jääneen puutteelliseksi. Positiivisena seikkana THL:n tutkimuksessa tuotiin ilmi se, että perustoimeentulotukea sähköisesti hakevat asiakkaat ovat hyötynneet muutoksesta⁴⁴¹ Tähän ei otettu aineistossa kantaa. Kela-siirron taustalla oli myös ajatus, että asiointi voisi olla helpompaa Kelassa, koska Kelassa asiointiin ei liity vastaavaa leimaantumisen pelkoa kuin sosiaalihuollossa asiointiin⁴⁴². Aineistossa ajatus sai tukea yksittäisinä havaintoina.

Toimeentulotukiuudistuksen vaikeudet ovat näkyneet myös eduskunnan oikeusasiamiehelle tulleiden kanteluiden määrässä. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian tiedotteen mukaan kanteluita tuli vuonna 2017 ennätysmäärä, yhteensä 6192 kantelua. Kelaan kohdistuvia kanteluita oli 1169, joista 814 koski toimeentulotukea.⁴⁴³ Vertailuna vuonna 2015 kuntiin kohdistuvien toimeentulotukea koskevien kanteluiden pohjalta annettiin 114 ratkaisua⁴⁴⁴. Kuntiin vuonna 2017 kohdistuneita kanteluita ei tiedotteessa mainita. Vaikka kanteluiden määrä onkin viime vuonna kasvanut huomattavasti, ei tämä tarkoita sitä, etteivätkö samat asiat olisi aiemmin aiheuttaneet kunnissa haasteita. Keskeiset eduskunnan oikeusasiamiehelle tulleet kantelun aiheet julkaistujen ratkaisujen perusteella koskevat erityisesti Kelan puhelinpalvelun ja asiakaspalvelun ruuhkautumista ja päätösten viivästymistä⁴⁴⁵. Kokonaisvaltaisesti Kela-siirron ongelmat tulevat ilmi myös ratkaisusta EOa Dnro 6048/2017 koskien Kelan oikaisuvaatimusten käsittelyn ruuhkautumista. Oikaisuvaatimusten käsittelyn ruuhkautuminen tuo esille se, että Kelan päätöksiin on kohdistunut ennakoitua enemmän tyytymättömyyttä. Monilta osin kantelut ajoittuvat alkuvuoteen 2017, mikä kertoo erityisesti toimeentulotukiuudistuksen alkuvaikeuksista.

Korkein hallinto-oikeus (KHO) on antanut viimeisen viiden vuoden aikana joitain päätöksiä, jotka kiinnittyvät harkinnan käyttöön toimeentulotuen päätöksenteossa. Esimerkiksi KHO:n ratkaisun 2017:6170 perusteella erityisruokavaliosta aiheutuneet erityismenot on otettava huomioon täydentävän toimeentulotuen päätöksenteossa ja KHO:n ratkaisun 2014:196 perusteella tulonlähteellä tai sillä, että tulot on tarkoitettu lainaksi ei ole lähtökohtaista merkitystä toimeentulotuen päätöksenteon kannalta. KHO:n ratkaisun 2013:57⁴⁴⁶ perusteella puolestaan tutkintavankeudessa olevan henkilön me-

⁴⁴¹ Blomgren – Saikkonen 2018, s. 6.

⁴⁴² HE 358/2014 vp, s. 14.

⁴⁴³ Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia 25.1.2018.

⁴⁴⁴ EOa:n toimintakertomus vuodelta 2016, s. 234.

⁴⁴⁵ Ks. esim. EOa Dnro 2689/2017; EOa Dnro 2225/2017; EOa Dnro 2225/2017.

⁴⁴⁶ Ks. myös KHO 2013:58, joka on vastaavanlainen ratkaisu vankeusvängin toimeentulotukiasiassa.

noja ei oltu arvioitu liian suppeasti, kun hänen käyttövaranaan oli otettu huomioon 42 euroa kuukaudessa, vaikka pääsääntöisesti muissa kunnissa käyttövaroina huomioon otettiin 90 tai 97 euroa. KHO:n 2016:145 ratkaisussa taas kuntayhtymän tapa laskea hakijan asumiskustannuksina hyväksyttävät menot ei ollut oikea.⁴⁴⁷

KHO:n ratkaisut antavat tärkeitä toimintaohjeita päätöksentekijöille, mutta ongelmallista on se, että toimeentulotuen päätöksenteossa harkinnan käyttö on aina tapauskohtaista, joten myös KHO:n ratkaisut muodostuvat tapauskohtaisiksi. Tällöin ratkaisuilla ei voida antaa yleisiä ohjeita harkinnan käyttämiseksi. Harkinnan käytön yksityiskohtien valvonta ei ole oikeudellisesti mahdollista, ellei kyse ole lainvastaisuudesta. Lainmukaisuuden valvonta perustuu harkintavallan ylityksen, alituksen tai muun väärinkäytön arviointiin.⁴⁴⁸ Aineisto antaa viitteitä siitä, ettei lain noudattaminen kuitenkaan ole synonyymi oikeudenmukaisuudelle. Asiakkaan oma kokemus esimerkiksi varojen käytettävissä olemisesta voi poiketa toimeentulotuen päätöksentekijän näkökulmasta ja toisaalta myös päätöksentekijä voi kokea asiakkaan kohtelun liian ankaraksi, mutta toimii silti organisaation ohjeiden mukaisesti. Epäoikeudenmukaisuuden kokemuksiin puuttumisen keinot ovat vähäiset, mutta harkinnan käytön keinot puolestaan hyvinkin kirjavia. Tämän johdosta myös tarkoituksenmukaisuusperusteille valvonnalle voisi löytyä tarvetta. Aineiston perusteella ensisijainen tarve on kuitenkin valtakunnallisen ja Kelan ja kuntien välisen yhteistyön parantamiselle.

Sosiaaliturvajärjestelmän tulevaisuudensuunnat

Toimeentulotuella ja sen päätöksenteolla on monia yhteyksiä laajoihin yhteiskunnallisiin keskusteluihin. Luvussa 6.2.1 esille tuodut näkökulmat asiakkaan ja yhteiskunnan välisestä vastuunjaosta ihmisarvoisen elämän edellytysten turvaamisessa kiinnittyvät laajaan ja värittyneeseen keskusteluun yksilön vastuusta suhteessa valtioon. Tätä keskustelua kuvastaa se, että ajan ilmapiiriin on viitattu

⁴⁴⁷ Tapauksessa KHO 2016:145 lastensuojelun asiakassuunnitelmassa asiakkaan kohtuullisiksi asumismenoiksi oli hyväksytty 700 euroa, mikä oli annettu asiakkaalle tiedoksi lausunnolla. Asiakas oli täten vuokrannut omakotitalon, jonka kuukausivuokra oli 970 euroa ja alivuokrannut huoneen 270 eurolla, jolloin asiakkaan osuudeksi jäi 700 euroa. Kuntayhtymä katsoi, että 700 euron vuokrasta voidaan vähentää alivuokralaisten suoraan vuokranantajalle maksamat 270 euroa, jolloin vuokramenona otettiin huomioon 430 euroa kuukaudessa. KHO ei pitänyt edellä esitettyä kuntayhtymän käyttämää ja hallinto-oikeuden hyväksymää tapaa laskea vuokramenona oikeana, koska tosiasiaassa asiakkaalle aiheutunut vuokrameno oli 700 euroa kuukaudessa.

⁴⁴⁸ Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa 1441/2012 oli kysymys siitä, että kantelija arvosteli sosiaalivirastoon kohdistuvassa kantelussa viranomaisen ratkaisua olla myöntämättä täydentävää toimeentulotukea lasten jalkapallomenoihin. Ratkaisussaan oikeusasiamies totesi, ettei harkintavallan puitteissa tehtyjen ratkaisujen sisältöön voida puuttua. Täten viranomaisen harkinnan käytön yksityiskohtiin ei voida puuttua, ellei kyse ole lainvastaisuudesta.

sosiaalipolitiikan kylmänä kautena. 2010-luvun ensimmäisellä puoliskolla havaittiin tuottavuusongelmia, jota seurasi vuonna 2008 globaali talouskriisi. Tämän myötä tunnistettiin rakenteellisten uudistusten välttämättömyys, mutta voimavarat käytettiin finanssikriisin edellyttämiin lyhyen aikavälin ratkaisuihin kestävämpien uudistusten sijaan. Vuoden 2011 hallituksesta lähtien Suomessa on viety läpi erilaisia leikkauksia, mutta uudistukset sen sijaan odottavat edelleen toteuttajaansa.⁴⁴⁹ Sosiaaliturva on muuttunut entistä vastikkeellisemmaksi, jolloin yksilön omat toimet korostuvat⁴⁵⁰.

Yksilön oman vastuun korostuminen on liitetty erityisesti uusliberalismin piirteeksi⁴⁵¹, mutta taloudellisten vaikeuksien seurauksena syntynyttä yhä ankarampaa yksilön vastuuttamista on kutsuttu myös hyvinvointivaltion *moraaliseksi käänneeksi*⁴⁵². Sosiaalinen perusta on jäänyt talouden varjoon⁴⁵³ ja taloudesta on tullut yhteiskunnallisen puheen valtavirtaa sekä palvelujärjestelmän ensisijainen arviointikriteeri⁴⁵⁴. Ihanteeksi on muodostunut aktiivinen, omillaan pärjäävä ja tuottava kansalainen, mikä on ohjannut myös lainsäätämistyötä. Esimerkiksi laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) on säädetty tavoitellen yksilön työelämävalmiuksien parantamista⁴⁵⁵. Lisäksi toimeentulotuen perusosan alentamista koskeva säädös tuli voimaan jo vuonna 1996 valtioneuvoston päätöksellä (1676/1995, 3 § 2 momentti) ja 18–64 -vuotiaan hakijan velvollisuus ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi vuonna 2001 (nyk. TTTL 2 a §). Ne siirtävät yksilölle vastuuta toimia omaa työllistymistään edistävästi.

Suomalainen sosiaaliturvajärjestelmä perustuu palkkatyönormiin, jossa oletuksena on toimeentulon hankkiminen työllä⁴⁵⁶. Sosiaalipolitiikassa monenlaiset aktivoinnin tavoitteet ovat korostuneet, kannustinloukut on haluttu purkaa ja passiiviset kansalaiset on haluttu aktivoida osaksi yhteiskuntaa ja ennen kaikkea työelämää⁴⁵⁷. Sitten sosiaaliturvan kannustavuusongelman ratkaisuksi on ehdotettu *perustuloa*, joka uhkaa toimeentulotuen ja harkinnan käytön asemaa etuusjärjestelmässä. Tällä hetkellä käynnissä olevassa perustulokokeilussa perustulon suuruus on lain perustulokokeilusta (1528/2016) 6 §:n mukaan 560 euroa. Kokeilussa perustulo ei sisällä tarveharkintaa, mutta siihen ei

⁴⁴⁹ Saari 2017a, s. 22–23.

⁴⁵⁰ Saari – Behm 2017, s. 117.

⁴⁵¹ Uusliberalismin nousukausi alkoi 1990-luvun alusta. Kansalaisten rooleiksi jäsenyivät tuottajan ja kuluttajan roolit ja valtion haluttiin puuttuvan yksilöiden toimintaan mahdollisimman vähän. Juhila 2006, s. 69–70.

⁴⁵² Julkunen 2006, s. 140–143.

⁴⁵³ Saari 2017b, s. 49

⁴⁵⁴ Arajärvi 2017, s. 75

⁴⁵⁵ Hiilamo – Kautto, 2004 s. 25

⁴⁵⁶ Kivipelto – Saikkonen 2018, s. 59

⁴⁵⁷ Saari – Behm 2017, s. 117–118, 128–129.

myöskään kohdistu saamisehtoja. Perustulon saaminen ei estä saajaa hakemasta muita etuuksia.⁴⁵⁸ Toimeentulotuen hakemisen mahdollisuus mahdollistaa täten tarveharkinnan. Perustulon toteutustavan suunnitelmat ovat vaihdelleet tasasuuruudesta automaattisesta tulonsiirrosta monitasoiseen aktiivisuusperusteiseen malliin, mutta missään mallissa harkintavaltaa ei ole aiottu poistaa kokonaan⁴⁵⁹. Tämä antaa viitteitä siitä, että tarveharkinnalle nähdään jonkinlaista tarvetta.

Toimeentulotuen pitkäaikaisten asiakkuuksien lisääntymistä on viime vuosina pidetty keskeisenä etuusjärjestelmän ongelmana ja harkinnan merkitystä korostavana tekijänä⁴⁶⁰. Pitkäaikaisten asiakkuuksien lisääntyminen on sidoksissa yhteiskunnassa lisääntyneeseen huono-osaisuuteen⁴⁶¹ ja se, että yhä useammat joutuvat turvautumaan viimesijaiseen toimeentulotukeen tekee näkyväksi etuusjärjestelmän toimimattomuuden⁴⁶². Tämä tuottaa omalta osaltaan painetta sosiaaliturvajärjestelmän kehittämiseksi esimerkiksi edellä mainitun perustulon muodossa. Kuitenkin myös kokonaisvaltainen tarve sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamiselle on korostunut poliittisessa keskustelussa viime vuosina, mikä on johtanut lukuisiin lainsäädäntöhankkeisiin.

Yhteiskunnallinen harkintaan liittyvä muutossuunta on myös *yksilöllistyminen*, jolla Arajärvi tarkoittaa yksilön harkinnan mahdollisuuksien eli valinnanvapauden laajenemista.⁴⁶³ Tavoite säätää valinnanvapauslaki on yksi esimerkki tästä muutossuunnasta. Kaikkiaan kyse on *asiakkaan harkinnan* korostumisesta ja tavoitteesta, että asiakas toimii itsenäisenä harkinnan käyttäjänä. Nyky-yhteiskunnan vaatimaksi kuluttajaksi asemoitumisen ehtona onkin yksilön oma harkinnan käyttö.⁴⁶⁴ Tällöin asiakkaan harkinnan käyttö määrittyy jopa julkiseksi velvollisuudeksi⁴⁶⁵. Sosiaalityössä asiakkaan harkinta kuitenkin kiinnittyy osallisuuteen⁴⁶⁶. Valokiven mukaan harkintaa voidaan käyttää asiakkaan näkökulmasta kolmella tavalla: asiakas voi olla harkinnan käytön kohde, harkintaa voidaan käyttää asiakkaan kanssa tai asiakas voi käyttää harkintaa itsenäisesti⁴⁶⁷. Aineistossa kontrolloivissa harkinnan käytön keinoissa on kyse ensimmäisestä ja mutta kaikkiaan harkinnan käyttäminen yhdessä asiakkaan kanssa on ensisijaista mahdollisimman hyvän lopputuloksen kannalta. Tätä puoltavat

⁴⁵⁸ HE 215/2016 vp, s. 3, 5, 16–17.

⁴⁵⁹ Ks. tarkemmin Perkiö 2016.

⁴⁶⁰ Kuivalainen – Sallila 2013, s. 59.

⁴⁶¹ Kauppinen – Moisio – Munkkila 2013, s. 37.

⁴⁶² Kuivalainen 2013, s. 17; Saari – Behm 2017, s. 133

⁴⁶³ Arajärvi 2017, s. 77.

⁴⁶⁴ Ks. Valokivi 2014, s. 294, 301–303.

⁴⁶⁵ Valokivi 2014, s. 294 ref. Torczyner 1991.

⁴⁶⁶ Valokivi 2014, s. 304.

⁴⁶⁷ Valokivi 2014.

esimerkiksi kannustamisen, motivoinnin ja asiakkaan oman tahdon kunnioittamisen korostuminen. Kaiken kaikkiaan yhteiskunnallinen ilmapiiri ei juurikaan anna tukea yhteiskunnan vastuun ottamiselle yksilöstä, vaan asiakkaan itsenäinen harkinnan käyttö korostuu.

Tarveharkintaisen etuusjärjestelmän on katsottu olevan tehokkain tapa ehkäistä köyhyyttä⁴⁶⁸. Tyypillisesti köyhyys ymmärretään globaalissa kontekstissa *absoluuttiseksi köyhyydeksi*, joka viittaa puutteisiin biologisissa perustarpeissa kuten ravinnossa, vaatetuksessa, riittävässä suojassa ja hygieniassa. Hyvinvointivaltioiden vaurauden (globaalissa mittakaavassa) perusteella köyhyys määritellään hyvinvointivaltioissa kuitenkin useammin *suhteelliseksi köyhyydeksi*. Sillä tarkoitetaan erilaisia puutteita suhteessa muuhun väestöön ja sitä, kuinka hyvin yksilö pärjää osana yhteiskuntaa.⁴⁶⁹ Tämän tutkielman perusteella toimeentulotuen harkinnan käytöllä on yhteys sekä absoluuttisen että suhteellisen köyhyden torjumisen. Ihmisarvoisen elämän edellytysten turvaamisessa harkinnan käytöllä pystytään turvaamaan muun muassa ravinto ja vaatetus. Tämä kuvastaa jonkinasteista hyvinvointivaltion vaurautta, sillä suomalaisella yhteiskunnalla on resursseja tukea kansalaisiaan. Lisäksi suhteellisen köyhyden ehkäisy näyttäytyi tarpeiden tasaamisessa harkinnan käytöllä. Köyhyys on siis osa myös hyvinvointivaltion todellisuutta. Huolestuttavaa on kuitenkin se, että toimeentulotuen köyhyyttä vähentävä vaikutus on heikentynyt vuosien 1990–2010 välillä⁴⁷⁰.

Tutkielman tulokset osoittavat, että toimeentulotuen harkinnan käytössä ja toimeentulotuen päätöksenteossa on loppujen lopuksi kyse hyvin paljon suuremmista asioista kuin rahasta. Kyse on toimeentulotuen hakijan elämän sisällöstä ja edellytyksistä. Harkinnan käytöllä voidaan auttaa ihmistä hänen elämänsä vaikeimpina aikoina ja mahdollistaa jopa elämänsuunnan muutos. Harkinnan käytössä voi kuitenkin olla kyse myös rutiininomaisesta päätöksenteosta ilman syvällisempää pohdintaa sen suhteen, kuinka tärkeitä asioita tuen myöntämisellä voidaan mahdollistaa. Toimeentulotuen viimesijainen luonne kuitenkin jo itsessään edellyttää erityistä tarkkuutta päätöksenteossa ja asiakkaan tilanteen kartoittamisessa, joten toimeentulotuen päätöksentekijällä on suuri vastuu. Tulokset antavat viitteitä siitä, että harkintavalta ja harkinnan käyttö ilmentävät *inhimillisyyttä*, koska harkinnan käytöllä pystytään vastaamaan toimeentulotuen hakijoiden elämän jokapäiväisiin inhimillisiin haasteisiin. Vaikka

⁴⁶⁸ Kuivalainen – Sallila 2013, s. 59.

⁴⁶⁹ Moisio 2006, s. 639.

⁴⁷⁰ Kuivalainen – Sallila 2013, s. 75.

henkilön tulotaso jäisikin jonkin tietyn tason alle, ei taloudellinen tilanne kuitenkaan ole ihmistä kokonaisuudessaan määrittävä status. Tämä tarkoittaa toimeentulotuen kontekstissa sitä, että ihmisen elämään kuuluu ensisijaisesti paljon muuta kuin toimeentulotuen asiakkuus.

Tutkimuksen toteutuksesta ja jatkotutkimusaiheista

Oikeussosiologian valinta tutkimuksen metodologiaksi on tehnyt tutkimusprosessista omalla tavallaan mielenkiintoisen ja toisaalta haastavan. Oikeussosiologia on edellyttänyt läpi tutkielman kaksisuuntaista kommunikaatiota oikeustiede – yhteiskuntatiede -akselilla, mikä näyttäytyy eritoten tutkielman pituudessa. Valinta on edellyttänyt perehtymistä kahden tieteenalan näkökulmiin, mikä on tehnyt tutkimusprosessista jatkuvaa tasapainoilua oikeudellisten ja yhteiskuntatieteellisten sekä toisaalta vielä käytännöllisten ja teoreettisten näkökohtien välillä. Ongelmaksi ei niinkään muodostunut asioiden yhteensovittaminen, sillä oikeuden laaja lähestymistapa ei sulje ulkopuolelleen yhteiskuntatieteellistä tutkimusotetta. Ongelmallista on sen sijaan ollut kokonaisuuden hallinta ja oikean tarkastelun tason löytäminen; yhtäältä intresseissä on ollut ymmärrettävyys ja luettavuus kummankin tieteenalan näkökulmasta, mutta toisaalta tutkimisen mielekkyyden ja uutuusarvon kannalta riittävä syvyys. Näkemys siitä, että oikeussosiologia on vailla kotia ja hakee paikkaansa oikeuden ja sosiologian väliltä⁴⁷¹, ei nähdäkseni ole este oikeussosiologiselle tutkimukselle, mutta edellyttää tieteenalojen välistä yhteistyötä ja eri alojen hallintaa.

Tutkijan roolin eräänä tärkeänä ominaisuutena pidetään sitä, että tutkija asettuu objektiiviseen asemaan. Tieteellisessä keskustelussa on kuitenkin nykyisin hyväksytty, ettei tutkija pysty välttämään kaikkea riippumattomuutta, vaan esimerkiksi erilaisissa vuorovaikutustilanteissa tahattomat vaikutukset ovat mahdollisia.⁴⁷² Analyysivaiheessa objektiivisen tutkijan roolin ottaminen ei ollut aina helppoa, sillä toimeentulotukityön täyteisten päivien jälkeen oli toisinaan vaikea irtautua käytännön työstä ja kokemuksista. Tällöin oli tarpeen ottaa etäisyyttä ensisijaisesti omaan työhön, mutta joskus myös analyysiprosessiin. Toisaalta työkokemukseni toimeentulotuen parissa näyttäytyi myös etuna. Haastateltavien kanssa keskustelu oli luontevaa eikä heidän tarvinnut haastattelutilanteessa selventää esimerkiksi sosiaalityön peruskäsitteistöä, joten haastattelut muodostuivat kattaviksi ja monipuolisiiksi. Substanssin tuntemus helpotti kaikkiaan aiheen käsittelemistä sekä monipuolisen ja laajan lähestymistavan omaksumista.

⁴⁷¹ Ervasti 2004, s. 9.

⁴⁷² Kuula 2011, s. 13, 97, 106

Tutkimustulosten yleistettävyyttä parantaa se, että haastatteluaineisto on kerätty eri puolilta Suomea eri kokoisista kunnista, joissa toimeentulotuen käsittely on järjestetty eri tavoin. Aineiston perusteella suuremmissa kunnissa toimeentulotuen harkinnan käyttöön kohdistuu enemmän ohjeita, valvontaa ja sääntöjä, kuin pienemmissä kunnissa. Tätä selittää se, että kun päätöksentekijöinä toimii useampi henkilö, tarvitaan sujuvuuden ja yhdenvertaisuuden turvaamiseksi yhtenäisiä käytäntöjä. Tästä ei kuitenkaan voida tehdä koko Suomea koskevia päätelmiä, eikä tällä ollut olennaista vaikutusta haastattelujen sisältöön. Harkinnan näkökulmasta aineisto oli kaikkiaan jopa yllättävän yhtenäinen ottaen huomioon, että kyse oli eri kokoisista kunnista ja tutkimusjoukkoon kuului sekä sosiaalityöntekijöitä että sosiaaliohjaajia. Tehdessäni päätöstä tutkimusjoukon rajauksesta, pohdin tuottavatko sosiaalityöntekijät ja sosiaaliohjaajat erilaisia vastauksia haastattelun kysymyksiin. Analyysi osoittaa, ettei sosiaaliohjaajien ja sosiaalityöntekijöiden näkemysten välillä ollut tutkimuskysymysten kannalta eroavaisuutta. Sekä sosiaalityöntekijät että sosiaaliohjaajat kokivat harkinnan käytön kuuluvan yhteisesti osaksi sosiaalialan työn luonnetta ja sosiaalityötä.

Tulosten tulkinnan kannalta on olennaista, että ihmisten (avulla) tutkimiseen liittyy myös aina omanlaisiaan rajoitteita. Ensinnäkin kieli on vain symboli⁴⁷³, mikä tarkoittaa, että toisen ihmisen ajatusmaailmasta voidaan ymmärtää vain ilmi tuodut asiat. Näin ollen tämänkin tutkielman haastateltavilla saattaa olla myös muita näkemyksiä kuin haastatteluissa esitetyt. Toiseksi ihmiset eivät ole koneita, joten heidän ajattelunsa on muuttuvaa⁴⁷⁴. Jos haastattelut toteutettaisiin uudelleen esimerkiksi kahden tai viiden vuoden päästä, saattaisivat haastateltavat antaa erilaisia vastauksia. Tämä seikka korostuu erityisesti Kela-siirtoa koskevissa näkemyksissä, koska uudistus on verrattain tuore. Kela-siirto onkin läpi tutkielman haastanut tutkimusasetelmaa sen aiheuttamien epävarmuustekijöiden ja käytäntöjen vakinaistumattomuuden vuoksi. Kolmanneksi haastateltavat puhuvat aina omista lähtökohdistaan käsin. ”Totuuden” löytämisen tavoite ei kuitenkaan ole tutkimuksessa relevantti tai realistinen, sillä kaikkeen todellisuuteen liittyy tulkintaa ja erilaiset sosiaaliset kontekstit muovaavat jo rakennettuja käsityksiä.⁴⁷⁵ Näkemysten subjektiivisuus kuitenkin rajoittaa tutkimustulosten yleistettävyyttä. Lisäksi tutkijan omat valinnat vaikuttavat kiistatta tutkimuksen lopputulokseen vaikutusten minimoinnin tavoitteesta huolimatta⁴⁷⁶.

⁴⁷³ Hirsjärvi – Hurme 2008, s. 16

⁴⁷⁴ Emt. 2008, s. 17

⁴⁷⁵ Emt. 2008, s. 17–18

⁴⁷⁶ Emt. 2008, s. 17–18

Jatkotutkimuksena olisi kiinnostavaa selvittää asiakkaiden omia kokemuksia harkinnan käytöstä toimeentulotuen päätöksenteossa, sillä tässä tutkimuksessa fokus oli nimenomaan lain soveltamisessa ja päätöksentekijän näkökulmassa. Asiakkaiden kokemuksia on siis tarkasteltu päätöksentekijöiden näkemysten kautta. Lisäksi tutkielma ei anna kuvaa siitä, mitä sosiaalityöntekijät ja sosiaalihoajaajat ajattelevat juuri päätöksentekohetkellä. Ei kuitenkaan ole syytä epäillä, että haastateltavat tekisivät päätöksiä merkittävästi erilaisin perustein kuin mitä tulokset osoittavat, mutta olennainen ero saattaa liittyä esimerkiksi siihen kuinka tietoisia työntekijät ovat erilaisista tekijöistä päätöksentekohetkellä. Tutkimusasetelmaa olisi mahdollista myös laajentaa keräämällä vastaava aineisto esimerkiksi kuntien ja Kelan etuuskäsittelijöiltä/palveluneuvojilta. Lisäksi kiinnostava kysymyksenasettelu olisi verrata kuntien ja Kelan tapoja tulkita toimeentulotukilakia, sillä tämä tutkielma on antanut viitteitä siitä, ettei toimeentulotukilain tulkinta ja sitä myötä sen soveltaminen ole yksiselitteistä.

LIITTEET

LIITE 1. Haastattelurunko

Taustatiedot

Missä palvelussa/tiimissä työskentelet ja millainen on työnkuvasi organisaatiossanne?

1. Harkintavalta osana toimeentulotuen päätöksentekoa
 - Mitä harkintavalta käytännössä tarkoittaa toimeentulotuen päätöksenteossa?
 - Mitkä tekijät määrittävät harkintavallan käyttöä?
 - Mitkä ohjaavat ja rajoittavat tekijät painottuvat käytännössä?
2. Suhtautuminen harkintaan
 - Miten suhtaudut harkintavallan käyttöön toimeentulotuen päätöksenteossa Millaisena näet yleisesti ottaen harkintavallan roolin ja merkityksen toimeentulotuen päätöksenteossa?
 - Miten nähdäksesi
 - ammattikunta/kollegat
 - organisaatio ja esimies
 - asiakkaat suhtautuvat harkintavallan käyttöön ja millaisena arvioit heidän näkevän harkintavallan roolin ja merkityksen?
3. Toimeentulotuen harkintavallan merkitys Kela-siirron jälkeen
 - Onko toimeentulotuen harkintavallan käytössä tapahtunut muutoksia? Jos on, millaisia muutoksia?
 - Millainen rooli harkinnalla on nyt?
 - Onko kuntien ja sosiaalihuollon rooli toimeentulotukityössä muuttunut? Jos on, miten?
4. Toimeentulotuen tarkoitus
 - Mikä nähdäksesi on toimeentulotuen tarkoitus?
 - Onko harkinnan käytöllä jonkinlainen rooli toimeentulotuen tarkoituksen toteuttamisessa?
5. Ihmisarvoisen elämän edellytysten turvaaminen
 - Miten ihmisarvoinen elämä voidaan käytännössä määritellä?
 - Millainen rooli toimeentulotuella on käytännössä ihmisarvoisen elämän edellytysten turvaajana?
 - Millainen rooli harkintavallan käytöllä on?
 - Millainen vastuu sosiaalihuollon toimeentulotukityöllä on ihmisarvoisen elämän edellytysten turvaamisesta?
 - Kenen vastuulla sen tulisi olla?
6. Harkinnan käyttö
 - Miten harkintaa hyödynnetään toimeentulotuen asiakastyössä sosiaalihuollossa?
 - Millainen työväline toimeentulotuki on? Millaisen työvälineen harkinta tekee toimeentulotuesta?
 - Mitä harkinnan käytöllä voidaan saada aikaiseksi? Mitä ei voida saada aikaiseksi?

- Millaisia asioita harkinnan käyttö mahdollistaa?
- Millaisia seurauksia harkinnan puutteesta voi seurata?

7. Harkinnan perustelut ja oikeutus

- Miksi harkintaa tulisi käyttää? Miksi harkintaa ei tulisi käyttää?

8. Kokonaiskuvan arviointi

- Millaisia haasteita ja ongelmakohtia harkintavaltaan ja sen käyttöön liittyy?
- Millaisia myönteisiä näkökohtia harkintavaltaan ja sen käyttöön liittyy?
- Mitä harkinnan käytössä pitäisi muuttaa ja miksi? Mitä pitäisi säilyttää ja miksi?
- Miten harkintaa pitäisi käyttää? Millainen rooli harkinnalla tulisi olla toimeentulotuen päätöksenteossa?